Kritische Betrachtungen zum gegenwärtigen Verfahren beim Volksentscheid.

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Hans Bickel

Gerichtsreferendar aus Fritzlar.

Marburg 1932.

Gedruckt in der Dissertationsdruckerei Robert Kleinert, Quakenbrück.

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 15. November 1930.

Berichterstatter: Professor Dr. Dr. Genzmer.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555603_0011

Abkürzungen.

Annalen = Annalen des Deutschen Reiches.

Annals = The Annals of the American Academy of political and social science.

A. ö. R. = Archiv für öffentliches Recht.

DAZ. = Deutsche Allgemeine Zeitung.

DJZ = Deutsche Juristenzeitung.

Drucks. = Anlagen zu den Stenographischen Berichten der Nationalversammlung (des Reichstags).

Jb. ö. R. = Jahrbuch des öffentlichen Rechts.

Jur. Rdsch. = Juristische Rundschau.

JW. = Juristische Wochenschrift.

L. P. = Legislaturperiode.

Prot. = Protokolle und Berichte des 8. Ausschusses der Nationalversammlung.

Reichsanz. = Deutscher Reichsanzeiger und Preuß. Staatsanzeiger.

RGBl. = Reichsgesetzblatt.

RGZ. = Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.

RV. = Reichsverfassung.

RVBl. = Reichsverwaltungsblatt und Preuß. Verwaltungsblatt.

RWG. = Reichswahlgesetz.

Schweiz. Monatsh. = Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur.

Schweiz. Zentralbl. = Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung.

Stat. Jahrb. = Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich.

Sten. Ber. = Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Nationalversammlung (des Reichstags).

StGB. = Strafgesetzbuch.

St.G.H. = Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.

StPO. = Strafprozeßordnung.

VEG. = Gesetz über den Volksentscheid.

VO. = Verordnung.

Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. = Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften.

Zt. ö. R. = Zeitschrift für öffentliches Recht.

Zt. f. Pol. = Zeitschrift für Politik.

Inhaltsübersicht.

1. Abschnitt:

Grundlagen.

Seite

§ 1. Einleitung. 1

Kap. I: Geschichtliche Entwicklung der Volksgesetzgebung.

§ 2. Die Entwicklung in den außerdeutschen Staaten. . 3

§ 3. Die Volksgesetzgebung im deutschen Staatsrecht. . 6

Kap. II: Die Rechtsnatur der Volksgesetzgebung und ihre Funktionen im Staatsrechtsleben.

§ 4. Die Volksgesetzgebung als Verwirklichung des Grundsatzes der Volkssouveränität. 11

§ 5. Der Volksentscheid als Korrektiv des Reichstags. . 12

§ 6. Volksentscheid und Parteileben. 15

2. Abschnitt:

Die Mängel des Volksentscheids im geltenden Staatsrecht und die Möglichkeiten ihrer Abstellung.

Kap. I: Die Feststellung der Mängel.

1. Der Volksentscheid auf Volksbegehren.

§ 7. Wird die Abstimmungswahrheit verletzt? . . . 17

§ 8. Sind Stimmgeheimnis und Stimmfreiheit gewahrt? . 31

§ 9. Ist der Unterschied zwischen einfachem und verfassungsänderndem Reichsgesetz gesichert? . . 35

§ 10. 2. Die Mängel bei den übrigen Fällen des Volksentscheids. 37

§ 11. 3. Zusammenfassung des Ergebnisses der Untersuchung. 39

Kap. II: Die Abstellung der Mängel ohne Verfassungsänderung.

Seite

§ 12. Der Weg der Auslegung. 41
§ 13. Nichtbeteiligung gelte als Ja-Stimme. 42
§ 14. Verbindung von Abstimmungen beim Volksentscheid und Reichswahlen. 44
§ 15. Abstimmungszwang. 45
§ 16. Verlust des Stimmrechts als Folge der Stimmenthaltung. 52

Kap. III: Abstellung der Mängel durch Verfassungsänderung.

§ 17. Herabsetzung der Beteiligungsmindestziffer unter Berücksichtigung der Wahlmüden. 56
§ 18. Fortfall eines jeden Beteiligungsminimums. . . . 59
§ 19. Der Fall des verfassungsändernden Gesetzes in Art. 76 Abs. 1 Satz 4 RV. 63

Kap. IV: Der Weg zur Abstellung der Mängel.

§ 20. Die Zuständigkeit des Reichstags als des gesetzgebenden Organs. 66
§ 21. Der Weg des Volksbegehrens. 67

3. Abschnitt:
Untersuchung einiger in der Praxis aufgetauchter Zweifelsfragen.

§ 22. Der Begriff des Reichstagsdrittels in Art. 72 RV. . 69
§ 23. Aufklärung der Stimmberechtigten von Amtswegen. 71
§ 24. Die Möglichkeit einer Nachprüfung durch den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich gegenüber der Entscheidung des Reichsministers des Innern über den Zulassungsantrag nach § 30 VEG. 72
§ 25. Empfiehlt sich ein erhöhter verfassungsrechtlicher Schutz der im Volksentscheid zustandegekommenen Beschlüsse? 75
§ 26. Schlußwort. 78

Schrifttum.

Altwegg: Verneinungssucht bei Volksabstimmungen. Schweiz. Zentralbl. f. Staats- u. Gemeindeverwaltung, 29. Jahrgang (1928), S. 97 ff., 129 ff., 170 ff.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 3. Bearb. 12. Aufl. Berlin 1930.

Anschütz-Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. I. Tübingen 1930.

Apelt: Die Wahlrechtsentscheidungen des Staatsgerichtshofs und die letzte Regierungsbildung im Freistaat Sachsen. A. ö. R. N. F. Bd. 18 S. 121 ff.

Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 3. Aufl. Berlin und Leipzig 1927.

Berthold: Zweck der Volksabstimmung, ihre rechtliche und politische Lösung in der deutschen Reichsverfassung. Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. Bd. 77 S. 52 ff.

Bilfinger: Verfassungsumgehung. Betrachtungen zur Auslegung der Weimarer Reichsverfassung. A. ö. R. Bd. 50 S. 163 ff.

Brachly and Oatman: The government and administration of Germany. Baltimore 1928.

Bourne: Functions of the Initiative, Referendum and Recall in Annals, Bd. 43.

Brandis: Zuständigkeit des Wahlprüfungsgerichts beim Volksentscheid. DJZ., Jahrgang 34, Heft 23.

Brauer: Fehler im Gesetzgebungsverfahren nach neuem deutschem Staatsrecht. (Maschinenschrift.) Diss. Würzburg 1923.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

Bredt: Der Weg der Verfassungsänderung. Ztschr. f. d. ges. Staatswiss., Bd. 82.

Bredt: Zehn Jahre Reichsverfassung. Nord und Süd, Jg. 52, Heft 8.

Brück: Der Volksentscheid in der Reichsverfassung. (Maschinenschrift.) Diss. Marburg 1925.

Brunet: La constitution allemande du 11. août 1919. Paris 1921.

Bryce: The American Commonwealth. 3. Ed. New York 1899.

Bryce: Moderne Demokratien. 3 Bde. Aut. Uebers. von Löwenstein und Mendelssohn-Bartholdy. München 1923.

Bühler: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. 2. Auflage. Leipzig und Berlin 1927.

Clemen: Revision und Zusammenfassung der Gesetzespraxis über das Recht des Referendums nach geltendem deutschen Staatsrecht. (Maschinenschrift.) Diss. Leipzig 1925.

Considérant: La solution ou le gouvernement direct du peuple. Paris 1851.

Contelly: Die direkte Volksgesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. (Maschinenschrift.) Diss. Frankfurt 1920.

Crome: Die unmittelbare Volksgesetzgebung. Eine kritische Darstellung ihrer geschichtlichen Entwicklung sowie ihre Anwendung in der deutschen Reichsverfassung vom 11. August 1919. (Maschinenschrift.) Diss. Würzburg 1921.

Curti: Die Wirkungen des Referendums. Neue Zeit 1892/93. 11. Jahrgang, 2. Bd., S. 393 ff.

Curti: Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. 2. Aufl. Stuttgart 1885.

Curti: Die Resultate des schweizerischen Referendums. 2. Aufl. Bern 1911.

Curti: Die Volksabstimmung in der schweizerischen Gesetzgebung. Zürich 1886.

Curti: Der Weltgang des Referendums. A. ö. R. Bd. 28 S. 1 ff.

Curtius: Ueber die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten. Heidelberg 1919.

Delbrück: Regierung und Volkswille. 1920.

Dodd: Some considerations upon the state-wide initiative and referendum. Annals Bd. 43 S. 203 ff.

Drath: Wahlprüfungsrecht bei der Reichstagswahl. 1927.

Dunant: Die direkte Volksgesetzgebung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihren Kantonen. Heidelberg 1894.

Duttweiler: Das Stimmrecht in der Schweiz. Diss. Zürich 1907.

Ebermayer-Lobe-Rosenberg: Das Reichsstrafgesetzbuch. 4. Aufl. Berlin und Leipzig 1929.

Ebers: Die Verfassung des Deutschen Reiches.

Ebert: Der Gang der Gesetzgebung bei Verfassungsänderungen. (Maschinenschrift.) Diss. Halle 1924.

Eiswaldt. Der Staatsgerichtshof in den deutschen Ländern und Art. 19 der RV. Annalen d. Dtsch. Reiches 1926, S. 299 ff.

Fetzer: Das Referendum im deutschen Staatsrecht. Stuttgart 1923.

Fickelscherer: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 unter dem Gesichtspunkt des subjektiven öffentlichen Rechts. (Maschinenschrift.) Diss. Leipzig 1923.

Finger: Der Staatsgerichtshof als Gericht über Anklagen des Reichstags gegen Reichspräsidenten, Reichskanzler, Reichsminister. A. ö. R. N. F. Bd. 9 S. 289 ff

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Stuttgart 1923.

Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.

Ford: Direct legislation and the recall. Annals Bd. 43 S. 65 ff.

Frensdorff: Die Aufnahme des allgemeinen Wahlrechts in das öffentliche Recht Deutschlands. Göttinger Festgabe für Ihering, 1892.

Freund: Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Tübingen 1911.

v. Freytagh-Loringhoven: Reichsverfassung und Staatspraxis. Ztschr. f. Politik Bd. 15 (1926) S. 223 ff.

v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Reichsverfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Funk: Die eidgenössischen Abstimmungen von 1874 bis 1914. Bern 1925.

Galhreath: Provisions for state-wide initiative and referendum. Annals Bd. 43 S. 81 ff.

Gargas: Die Wahlpflicht in den Niederlanden. A. ö. R. N. F. Bd. 17.

Geffcken: Wahlpflicht. Ztschr. f. Politik, Bd. 2 S. 159 ff.

Genzmer: Artikel: Souveränität. Pol. Handwörterb. Bd. II S. 620; Volkssouveränität, ebenda Bd. II S. 918; Demokratie, ebenda Bd. I S. 347.

Gesetzsammlung, Preußische.

Giese: Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 7. Auflage, Berlin 1926.

Giese-Volkmann: Die preußische Verfassung vom 30. November 1920. 2. Aufl., Berlin 1926.

Gmelin: Referendum. Handbuch d. Politik, 3. Aufl., 1921, Bd. III, S. 71 ff.

Guthrie: The initiative, referendum and recall. Annals Bd. 43 S. 17 ff.

Hasbach: Die moderne Demokratie. 2. Aufl., Jena 1921.

Hasbach: Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten. Ztschr. f. Pol. Bd. 7 S. 49 ff.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. Berlin, Bd. I 1922; Bd. II 1923.

Hatschek: Staats- und Verwaltungsrecht von Australien und Neuseeland. Hannover 1910.

Heller: Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung. Veröffentlichungen d. Vereinigung d. deutsch. Staatsrechtslehrer. Heft 4 (1928) S. 98 ff.

Heller: Die politischen Ideenkreise der Gegenwart. 1926.

Hempel: Probleme der direkten Volksgesetzgebung im deutschen Staatsrecht. Diss. Leipzig 1927.

Herrfurth: Reichstagswahlrecht und Wahlpflicht. DJZ. 1893 S. 3 ff., S. 22 ff.

Heusler: Schweizerische Verfassungsgeschichte. Basel 1920.

Hildesheimer: Ueber die Revision moderner Staatsverwaltungen. Diss. Tübingen 1918.

Hilty: Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht. A. ö. R. Bd. 2 S. 167 ff.; 367 ff.

Hörni: Delikte gegen das verfassungsmäßige Zustandekommen des Volkswillens nach Bundes- und Züricher Recht. Diss. Zürich 1907.

Hoffmann: Das Plebiszit als Korrektiv der Wahlen. Berlin 1884.

Hollingsworth: The so-called progressive movement. Annals Bd. 43 S. 32 ff.

Holzinger: Grenzen der Reichstagsomnipotenz nach neuem Verfassungsrecht. (Maschinenschrift.) Diss. Heidelberg 1922.

Hübner: Die Staatsform der Republik. Bonn 1920.

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921.

Isay: Die Rechtsprechung des Wahlprüfungsgerichts beim preußischen Landtag. DJZ. 1930 Sp. 459 ff.

Jahreiß: System des deutschen Verfassungsrechts. Tübingen 1930.

v. Jan: Wahlrecht und Volksabstimmungen. Jb. d. ö. R. Bd. 10, S. 177 f.

Jellinek, Georg: Ausgewählte Schriften und Reden. Bd. II. Berlin 1911.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. Berlin 1920.

Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentl. Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1919.

Jellinek, Walter: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. Leipzig und Berlin 1926.

Jellinek, Walter: Gesetz, Gesetzesanwendung. 1913.

Jellinek, Walter: Der Staatsgerichtshof und die Splitterparteien. A. ö. R. Bd. 54 S. 99 ff., 114 ff.

Jellinek, Walter: Einfluß der Zeit auf die Reichsverfassung. JW. 1929, S. 2315 ff.

Jellinek, W.: Revolution und Reichsverfassung. Jb. ö. R. Bd. 9 S. 1 ff.

Jellinek, W.: Schöpferische Rechtswissenschaft. Rede beim Antritt des Rektorats der Christian Albrecht-Universität. Kiel 1928.

Inhoffen: Die Volksinitiative in den modernen Staatsverfassungen. München-Gladbach 1922.

Kahl: Wahlpflicht? DJZ. 1923 Sp. 67 ff.

Kahl: Recht und Volksentscheid. Köln. Ztg. v. 19. 6. 1926, Nr. 450.

Kaisenberg: Volksentscheid und Volksbegehren. DJZ. 1922, Sp. 386.

Kaisenberg: Die Vorentwürfe der neuen Wahlgesetze. DJZ. 1922, Sp. 220.

Kaisenberg: Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht. Ztschr. ö. R. Bd. 6 S. 169 ff.

Kaisenberg: Das Verfahren beim Volksentscheid und Volksbegehren. DJZ. 1925 Sp. 385.

Kaisenberg: Die Entwürfe der Reichswahl- und Abstimmungsgesetze mit den Begründungen sowie Erläuterungen. Berlin 1920.

Kaisenberg: Rechtsprechung des Wahlprüfungsgerichts beim Reichstag. Reichsverwaltungsbl. Bd. 42, 43, 46, 47.

Kaisenberg: Volksentscheid und Volksbegehren. 2. Aufl., Berlin 1926.

Kaisenberg: Wahlprüfungsgericht beim Reichstag. DJZ. 1925, Sp. 837.

Kaisenberg: Volksentscheid und Volksbegehren. Polit. Handwörterbuch Bd. II (1923) Sp. 909 ff.

Kaisenberg: Zur Volksabstimmung am 20. 6. 1926. Gesetz und Recht, Jg. 1926, S. 177 ff.

Kaisenberg: Der Weg der Volksgesetzgebung. Berlin 1926.

Kahnt: Oberhausreform und Referendum. Leipzig 1929.

Katzenstein: Verfassungsrechtliche Streitfragen zum Volksentscheid. Die Justiz, Bd. I (1925/26) S. 592 ff.

Kaufmann: Grundfragen der künftigen Reichsverfassung. Berlin 1919.

Kautsky: Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie. Stuttgart 1893.

Keiser, H.: Das Referendum in der neuen deutschen Reichsverfassung und in der Verfassung des Freistaates Preußen. (Maschinenschrift.) Diss. Marburg 1922.

Keith: The contitution, administration and law of the Empire. London 1924.

Keller, A.: Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonverfassungen. Diss. Zürich 1889.

Keller, H.: Volksentscheid und Volksbegehren in der Weimarer Reichsverfassung des Deutschen Reiches. Schweiz. Monatshefte für Pol. und Kultur. Jg. 1927 S. 482 ff.

Keller, P.: Zur Frage der Verneinungssucht bei Volksabstimmungen. Schweiz. Zentralbl. f. Staats- und Gemeindeverwaltung. Jg. 1928 S. 200 ff.

Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie. 2. Auflage.

Kelsen: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Bericht, Veröff. d. Ver. d. deutsch. Staatsrechtslehrer, Heft 5.

Kelsen: Zur Lehre vom öffentlichen Rechtsgeschäft. A. ö. R. Bd. 31, S. 53 ff.

Klinghoffer, H.: Die Verankerung des Referendums in den europäischen Nachkriegsverfassungen. A. ö. R. Bd. 53 S. 1 ff.

Koellreutter: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen. Tübingen 1921.

Korn: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1919.

Kortum und Meerwald: Schrifttum des geltenden Verfassungsrechts des Reichs und der Länder. Berlin 1929.

Külz: Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts. DJZ. 1926 Sp. 837 ff.

Laband: Die Reform des Wahlrechts in Belgien. DJZ. 1900 S. 218 ff.

Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht. 5. Aufl. Tübingen 1909.

Lammers: Das Gesetz über den Staatsgerichtshof. Berlin 1921.

Lammers: Volksbegehren und Volksentscheid. Deutsche Zeitung Nr. 230b vom 29. 9. und Nr. 235a vom 5. 10. 1928.

Lammers-Simons: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund des Art. 13 Abs. 2 RV. Bd. I 1920 bis 1928, Berlin 1929.

Lapp: Actual state legislation. Annals Bd. 43 S. 49 ff.

Lenel: Ueber die Reichsverfassung. Freiburg 1920.

Liepmann: Um den Volksentscheid. Zt. ö. R. Bd. 6 S. 609 ff.

Liermann: Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichsstaatsrecht der Gegenwart. Berlin und Bonn 1927.

Lucas: Der Reichstagsbeschluß zwischen Volksbegehren und Volksentscheid. Jur. Rdsch. 2. Jg. (1926), Bd. 1 S. 529 ff.

Mansfeld: Besprechung von Tannert: „Die Fehlgestalt des Volksentscheids" unter „Staatsrechtliche Umschau" in der Köln. Ztg. Beil. z. Morgenausg. Nr. 431 vom 9. August 1930.

Marschall von Bieberstein: Eine Falle für die Vorsichtigen. DAZ. vom 17. Juli 1926, Nr. 277.

Mattern: Principles of the constitutional jurisprudence of the german national republic. Baltimore 1928.

Mayer, O.: Republikanischer und monarchischer Bundesstaat. A. ö. R. Bd. 18 S. 337 ff.

Meißner: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 2. Aufl. Berlin 1923.

Merk, W.: Volksentscheid und Volksbegehren. Staatsrechtl. Betrachtungen zum Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volks. A. ö. R. N. F. Bd. 19 Heft 1 S. 83 f.

Meyer-Jellinek: Das parlamentarische Wahlrecht. 1901.

v. Mohl, R.: Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. Bd. II: Politik S. 292 ff. Tübingen 1862.

Nationalversammlung, Deutsche: Stenographische Berichte.

Nationalversammlung, Deutsche: Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1920.

Nawiasky: Bayrisches Verfassungsrecht. München 1923.

Nawiasky: Die Grundgedanken der Reichsverfassung.

Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Bd. I. Berlin 1929.

Oberholtzer: The referendum in America. Philadelphia 1893.

Poetzsch: Die Auslegung des Art. 72 RV. DJZ. Jg. 30 S. 1323 ff.

Poetzsch: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jb. ö. R. Bd. 13 S. 1 ff.

Poetzsch-Heffter: Handkomm. der RV. vom 11. August 1919. 3. Auflage. Berlin 1928.

Poensgen: Das Wahlrecht. Leipzig 1909.

Preuß-Anschütz: Reich und Länder. Berlin 1928.

Quarck: Der Geist der neuen Reichsverfassung. Berlin 1919.

Rappard: The Initiative, referendum and recall in Switzerland. Annals Bd. 43 S. 110 ff.

Reichstag, Deutscher, Verhandlungen. Sten. Ber.

Reichsverfassung, Entwurf einer künftigen (Allgem. Teil), hrsg. im Auftrag des Reichsamts des Innern. Berlin 1919.

Rittinghausen: La législation par le peuple et ses adversaires. 1. Aufl. Brüssel 1852.

Ruthenberg: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder. Berlin 1926.

v. Savigny: Das parlamentarische Wahlrecht im Reich und in Preußen und seine Reform. 1907.

Schindler: Ueber die Bildung des Staatswillens in der Demokratie. Zürich 1921.

Schmettow: Demokratie und Verfassungsreform. Berlin 1925.

Schmitt: Verfassungslehre. München und Leipzig 1928.

Schmitt: Volksentscheid und Volksbegehren. Berlin-Leipzig 1927.

Schmitt: Der Hüter der Verfassung. A. ö. R. N. F. Bd. 16 S. 161.

Schoenborn: Studien zur Lehre vom Verzicht im öffentlichen Recht. Tübingen 1908.

Schollenberger: Der Stimmzwang in der Schweiz. Schweiz. Ztschr. f. Strafrecht, Bd. 10, S. 78 ff. Bern 1897.

Schollenberger: Referendum und Initiative. Das Recht, 1919, Sp. 49 ff.

Schulte: Die Zulassungsfähigkeit von Volksbegehren. Reichsverwaltungsbl. Bd. 51 S. 228 ff.

Schulte: Das Volksreferendum. (Maschinenschrift.) Diss. Köln 1923.

Smend: Verfassung und Verfassungsrecht. München und Leipzig 1928.

Spira: Die Wahlpflicht. Wien 1909.

Staedler: Die Versuche zur Vereinfachung der Reichsgesetzgebung. Breslauer Abh. aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 39.

Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich.

Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Berlin und Leipzig 1924.

Stier-Somlo-Elster: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. Berlin und Leipzig.

Strachey: The referendum. London 1924.

Tannert: Die Fehlgestalt des Volksentscheids. Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 43. Breslau 1929.

Thoma, R.: Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern. Zt. ö. R. Bd. 7 S. 489.

Tocqueville: De la démocratie en Amérique. Brüssel 1840.

Triepel: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Bericht Veröffentl. d. Vereinig. d. Deutsch. Staatsrechtslehrer, H. 5.

Triepel: Wahlrecht und Wahlpflicht. 1900.

Triepel: Besprechung von Spira: Die Wahlpflicht. Ztschr. f. Pol. Bd. 4 (1911) S. 597 ff.

Triepel: Das Abdrosselungsgesetz. DJZ. 1926, Sp. 845 ff.

Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern; in der Festgabe der Berliner Jur. Fakultät für W. Kahl. Tübingen 1923.

Triepel: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV. A. ö. R. Bd. 39.

Triepel: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 4. Aufl. Tübingen 1926.

Venator: Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und in den Ländern. A. ö. R. Bd. 43 S. 40 ff.

Vermeil: La constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande. Straßburg 1923.

Vutkowich: Wahlpflicht. 1906.

Waldecker: Allgemeine Staatslehre. Berlin-Grunewald 1927.

Weber: Wahlrecht und Demokratie. Berlin 1918.

Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922

Wittmayer: Rückblicke auf acht Jahre Weimarer Reichsverfassung. Zt. ö. R. Bd. 6 S. 497 ff.

Wittmayer: Demokratie und Parlamentarismus. Breslau 1928.

Wittmayer: Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung. A. ö. R. Bd. 39 S. 385 ff.

Wolff: Lehren des Volksentscheids. Neue Preuß. Ztg. vom 19. 8. 1926.

Zinsli: Studien über das schweizerische Referendum. Diss. Zürich 1908.

Zschucke: Die erforderlichen Stimmen beim Volksentscheid. DJZ. 1930, Sp. 87 ff.

Zuchardt: Moderne Staatsverfassungen. Ihr Wortlaut und ihr Wesen. Leipzig 1919.

Kritische Betrachtungen zum gegenwärtigen Verfahren beim Volksentscheid.

ERSTER ABSCHNITT.

Grundlagen.

§ 1.

Einleitung.

„Die Evolutionen des demokratischen Gedankens, wie sie Wahlrecht, Referendum und andere Staatseinrichtungen darstellen, sind nicht Laune und Leidenschaft, nicht Utopie oder Gefahr, nicht die Erfindung müßiger Köpfe oder Einfälle des Pöbels. Sie sind Geschichtsentwicklungen, sie sind Zeugungen des Geistes der Völker. In ihnen gibt es keinen Widerspruch zwischen Idee und Leben, zwischen Theorie und Praxis.“ Mit diesen Worten schloß der Schweizer Journalist Theodor Curti im Jahre 1886 einen Vortrag über die Volksabstimmung in der schweizerischen Gesetzgebung[1]). Das Staatsrecht des Deutschen Reiches kennt die Volksabstimmungen seit dem Bestehen der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919. Gegenstand dieser Arbeit ist eine kritische Betrachtung des Volksentscheids in seiner gegenwärtigen Form. In der Hauptsache werden zwei Fragen im Mittelpunkt der Erörterung stehen: Welche Mängel haben sich in der Praxis gezeigt? Wie sind sie abzustellen? Es sei erlaubt, andeutungsweise schon an dieser Stelle einen Teil des Ergebnisses vorwegzunehmen. Für das deutsche Staatsrecht kann der Satz nicht in vollem Umfang gelten, daß zwischen Theorie und Praxis kein Widerspruch bestehe. Die Untersuchung ergibt, daß die Verwirklichung der den Volksentscheid regelnden Verfassungsbestimmungen Erscheinungen gezeigt hat, die weder dem Sinn noch dem Buchstaben der Verfassung gerecht werden. Da der Volks-

[1]) Curti, Die Volksabstimmung in der schweizerischen Gesetzgebung, S. 23.

entscheid dem deutschen Staatsrecht noch neu ist, sind die mit ihm gemachten Erfahrungen bis jetzt gering. Bei dem Versuch, Vorschläge zur Abstellung der Mängel zu machen, wird deshalb zweckmäßigerweise die Regelung in den Verfassungen anderer Länder zu berücksichtigen sein, die die Einrichtung des Volksentscheids schon länger in der Praxis erprobt haben. Die dort gemachten Erfahrungen sind mitzuverwerten. Solche Länder sind in erster Linie die Schweiz und die Einzelstaaten der Vereinigten Staaten von Nordamerika. In kurzen Zügen auf die geschichtliche Entwicklung des Volksentscheids und seine Funktionen in der Staatsrechtspraxis einzugehen, erschien zum besseren Verständnis der Arbeit erforderlich. Im Anschluß an die umgrenzten Gebiete werden noch einige Fragen erörtert, die, ohne eigentliche Mängel zu sein, im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Volksentscheid stehen und sich mit Aenderungen der gesetzlichen Regelung, die vielleicht de lege ferenda vorzunehmen wären, befassen.

Im Schrifttum über den Volksentscheid sind die Meinungen über seine praktische Bedeutung sehr geteilt. Bald wird sein praktischer Wert überhaupt in Frage gestellt[2]), bald wird ihm große Wichtigkeit im Verfassungsleben zugesprochen[3]). Daß er nicht nur ein Leben in der Theorie führt, hat sich bei dem Volksentscheid über die entschädigungslose Enteignung der früheren Fürstenhäuser und über das Freiheitsgesetz gezeigt. Richtig wird die Ansicht sein, die zwar zugibt, daß der Volksentscheid bisher eine geringe Rolle in Deutschland gespielt hat, daß dies aber auf seine erst kurze Existenz und die infolgedessen geringe Erfahrung mit ihm zurückzuführen ist, aber gleichzeitig die Vermutung ausspricht, daß im Laufe der Zeit häufiger Volksentscheide veranstaltet werden. Es ist zutreffend, wenn Tannert[4]) in seiner Abhandlung „Die Fehlgestalt des Volksentscheids" davon ausgeht, daß die Regelung der reichsgesetzlichen Bestimmungen auf lange Sicht und für alle überhaupt möglichen Fälle getroffen und ihnen gerecht werden muß. Es handelt sich nicht um eine Untersuchung der Frage, ob der Volksentscheid selbst als Bestandteil der Verfassung zu begrüßen oder zu verwerfen ist, sondern um die Ueberlegung, welche rechtliche Gestaltung dem Volksentscheid als

[2]) So Gmelin, Handb. d. Politik Bd. III S. 77; Berthold in Ztschr. f. d. ges. St.W. 77. Jg. 1923, S. 71.

[3]) Z. B. Curti, A. ö. R. Bd. 28 S. 44; Bryce, Moderne Demokratien Bd. I S. 415, 427 ff.; Schollenberger, Recht 1919 Sp. 54. In diesem Sinne auch Holzinger S. 42.

[4]) S. 2.

vorhandenem Bestandteil unserer Verfassung zu geben ist, damit er zu den brauchbarsten und der Wirklichkeit am nächsten kommenden Ergebnissen führt. Daß die Einführung des Volksentscheids in die Reichsverfassung ein vielleicht gewagtes Unternehmen und die jetzige Regelung unter Umständen nicht endgültig sei und Aenderungen unterzogen werden müsse, um allen sich in der Praxis ergebenden Schwierigkeiten gerecht zu werden, ist im Schrifttum wiederholt ausgesprochen worden[5]). So bringt der Mitvorsitzende des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung, Quarck, in seiner Schrift „Der Geist der neuen Reichsverfassung" den Gedanken zum Ausdruck, daß „der Gebrauch uns bald lehren wird, wie wir die im ersten mühsamen Anlauf geschaffenen Einrichtungen nach unseren eigensten Bedürfnissen zu bessern und zu ergänzen haben"[6]).

Kapitel I.

Geschichtliche Entwicklung der Volksgesetzgebung.

§ 2.

Die Entwicklung in den außerdeutschen Staaten.

Volksbegehren und Volksentscheid im besonderen sind das Charakteristikum der unmittelbaren Demokratie. Von den verschiedenen Arten der Volksherrschaft ist die unmittelbare Demokratie die älteste; für das Altertum ist sie die Demokratie schlechthin[7]). Am schärfsten ausgeprägt findet sie sich in den hellenischen Stadtrepubliken. Besonders entwickelt sind die Volksabstimmungen auch bei den Germanen in der Landsgemeinde. Ihre Zuständigkeit umfaßt insbesondere das Recht der Gesetzgebung[8]). Auch in Schweden, Norwegen, Dänemark und der Schweiz gelangten die Volksabstimmungen zu Bedeutung[9]). Eine Versammlung und Abstimmung sämtlicher stimmberechtigter Bürger ist

[5]) Z. B. Finger, Staatsrecht S. 377; Delbrück, Regierung und Volkswille S. 146; a. A. Triepel, DJZ. 1920 Sp. 848; Thoma, Ztschr. f. ö. R. Bd. VII S. 490; vgl. auch Abg. Preuß, Prot. 28. Sitzung S. 308.

[6]) S. 20.

[7]) Fetzer S. 4.

[8]) Vgl. Clemen S. 7, 8.

[9]) Curti, A. ö. R. Bd. 28 S. 157; Kaisenberg, Volksentscheid u. Volksbegehren S. 1.

in der Praxis nur in einem sehr kleinen Gemeinwesen durchführbar. Dadurch erklärt sich die Tatsache, daß die schweizerische Landsgemeinde in keinem anderen Staatswesen Eingang gefunden hat[10]). Sollte das der Fall werden, so mußte ein Weg gefunden werden, der eine Abstimmung an verschiedenen Plätzen ermöglichte, so daß nicht sämtliche Bürger an einem Ort zusammenzukommen brauchten. Eine solche Einrichtung schuf zuerst der Kanton Graubünden im Referendum. Da die Ausdehnung des Gebiets eine Zusammenkunft aller Bürger nicht erlaubte, schickten die einzelnen Gemeinden zu den Versammlungen je einen Vertreter[11]). Ein Beschluß der Versammlung hatte für die einzelnen Gemeinden nur bindende Kraft, wenn sie den Vertretern ihre Zustimmung kundgegeben hatten. Daher bedurfte es einer Vollmachterteilung für ihre Stellungnahme zu den einzelnen zur Verhandlung stehenden Fragen. Lag eine solche Vollmacht nicht vor, dann konnte nur unverbindlich über die betreffenden Fragen ohne Beschlußfassung verhandelt werden. Die Vertreter mußten in diesem Falle den Gegenstand ad referendum nehmen, d. h. erst an ihre Auftraggeber berichten und sich von ihnen Weisungen geben lassen. War die Vollmacht vorhanden, dann nahmen sie die Sache ad ratificandum, d. h. sie mußten sich ihre Stimmabgabe bestätigen lassen. Auf keinen Fall durften sie ihre Stimme ohne Vollmacht abgeben[12]). Von der Redensart „ad referendum" stammt die heute noch für „Volksabstimmungen" gebräuchliche Bezeichnung „Referendum". Aehnlich wie in Graubünden waren die Volksabstimmungen in den Kantonen Bern, Wallis und Zürich geregelt[13]). Entsprechend wurden die Kantone in der Eidgenossenschaft vertreten. Das Referendum fand auch Eingang in die neueren Staaten. In Nordamerika und Frankreich hatte es bereits infolge der Aufklärung Boden gewonnen[14]). In der Schweiz selbst wurde das Referendum in der Form des Verfassungsreferendums eingeführt. Zum dauernden Bestandteil der Verfassung wurde das Referendum in den Kantonen seit 1830[15]). Im Jahre 1848 erfolgte die Aufnahme des Verfassungsreferendums auch in die

[10]) Clemen S. 9.

[11]) Hierzu und zum folgenden Curti, Geschichte S. 19 ff.; Dunant S. 15.

[12]) Curti, Zur Gesch. d. Volksrechte. Die Wirkungen des Referendums. „Neue Zeit" 1892/93, 11. Jg., 2. Bd. S. 393 ff.; Schollenberger, Bundesstaatr. S. 26.

[13]) Curti, Geschichte S. 8 ff.; Dunant S. 15 ff.

[14]) Curti, Resultate S. 3.

[15]) Hierzu und zum folgenden Clemen, S. 10 ff.

Bundesverfassung. Außerdem kennt die Verfassung das Gesetzesreferendum. Am 29. Mai 1874 gab sich die Eidenossenschaft eine neue Verfassung, die sog. revidierte Verfassung. Damals waren das obligatorische Verfassungsreferendum und die Verfassungs-Volksinitiative bereits vorhanden, ebenso das fakultative Gerichtsreferendum. Auch in den einzelnen Kantonsverfassungen waren Referendum und Initiative inzwischen bedeutend ausgebaut worden.

In ähnlicher Weise wie in der Schweiz ging die Entwicklung in den Einzelstaaten der Vereinigten Staaten von Nordamerika vor sich. Auch dort hatte man schon früher die Einrichtung der Volksabstimmung gekannt[16]). Allmählich fanden dann Referendum und Initiative in die Verfassungen endgültig Eingang. Den Anfang machte Süd-Dakota im Jahre 1897. Seinem Beispiel folgten Utah 1899, Oregon 1902 und in den folgenden Jahren die anderen Staaten, so daß heute die Volksgesetzgebung in den Vereinigten Staaten ein immer wiederkehrender Bestandteil der Verfassungen der Einzelstaaten ist.

Auch in Frankreich waren Bestrebungen nach Einführung der direkten Volksgesetzgebung vorhanden. Für die Konstitution von 1789 wurde gefordert, daß sie erst vom Volke genehmigt werde, also im Wege der Volksabstimmung[17]). Sie ist aber nicht Gesetz geworden. Ebenfalls nicht Gesetz wurden ein Verfassungsentwurf von Condorcet 1793 und ein solcher von Baboeuf, die beide Initiative und Referendum vorsahen. Dagegen hat Frankreich Volksabstimmungen anderer Art erlebt, die sog. Plebiszite[18]). Diese französischen Bestrebungen, die auf Rousseau zurückgehen, haben die oben geschilderte Verfassungsentwicklung der Schweiz beeinflußt[19]).

Im Jahre 1893 wurde auch in Belgien der Versuch gemacht, das Referendum einzuführen, der aber scheiterte[20]). Aehnliche Bestrebungen zeigten sich in England[21]). In Italien und Frankreich

[16]) Curti, A. ö. R. Bd. 28 S. 34; Fetzer S. 18 f.

[17]) Hierzu und zum folgenden Contelly S. 9 ff.; Dunant S. 23 ff.

[18]) Curti, A. ö. R. Bd. 28 S. 37. Näheres bei Crome S. 71 ff. und Mattern S. 517/18.

[19]) Contelly S. 10.

[20]) Contelly S. 13.

[21]) Curtius, Ueber die Einführung S. 6; Kahnt, Oberhausreform und Referendum.

kennt man heute ein Gemeindereferendum, ebenfalls in England[22]). Schließlich sei noch erwähnt, daß in Australien das Referendum auf Grund der sog. Referendum-Act von 1906 besteht[23]).

§ 3.

Die Volksgesetzgebung im deutschen Staatsrecht.

In Deutschland ist zwischen der alten Landsgemeinde und der Volksgesetzgebung in ihrer heutigen Form kein vermittelndes Band vorhanden. Um die Mitte des vorigen Jahrhunderts wurden in Deutschland Stimmen laut, die die direkte Volksgesetzgebung verlangten. Als erster ist wohl Rittinghausen anzusehen. In seinen Schriften[24]) verlangt er eine unmittelbar und allein vom Volke ausgehende Gesetzgebung unter Ausschaltung jedes repräsentativen Organs und tritt dafür ein, daß nur der Gesetzgebung in dieser Form die Bezeichnung „direkte Volksgesetzgebung" beigelegt werde, weil nur sie diese Bezeichnung verdiene. Daß eine solche Form der Gesetzgebung nur in sehr kleinen Gemeinwesen in die Wirklichkeit umgesetzt werden kann und für Staaten von größerem Umfang keine praktische Bedeutung hat, wurde von Kautsky[25]) nachgewiesen. Die Forderung der Volksgesetzgebung wurde wieder aufgestellt im Erfurter Programm von 1859. Ihre Verwirklichung fand sie erst 60 Jahre später in der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919.

Soweit die Quellen erkennen lassen, hat in erster Linie die Volksgesetzgebung der Schweiz den Schöpfern der Reichsverfassung bei der Regelung von Volksbegehren und Volksentscheid zum Vorbild gedient[26]). In Amerika und der Schweiz war man bei Einführung des Referendums meist praktischen Bedürfnissen gefolgt. Anders lagen die Verhältnisse in Deutschland. Die Einführung der Volksgesetzgebung in die Weimarer Reichsverfassung war das Ergebnis theoretischer Ueberlegungen. Ein Grund zum Mißtrauen gegen den Parlamentarismus, wie er z. B. in Amerika[27]) in der Käuflichkeit der Abgeordneten vorlag, war

[22]) Curti, Resultate S. VII; A. ö. R. Bd. 28 S. 41.
[23]) Hatschek, Australien und Neuseeland S. 157.
[24]) La législation directe par le peuple et ses adversaires, S. 24 ff.; 85 ff.; 100 ff.; 159 ff.; vgl. ferner Sozialdem. Abh. 3. Heft S. 10; 2. Heft S. 18.
[25]) S. 57 ff.
[26]) Vgl. Beridit von W. Jellinek über den Amtl. Entwurf im Jb. ö. R. 1920 S. 47; Abg. Keil, Prot. S. 294 ff.
[27]) Inhoffen S. 28/29.

nicht vorhanden. Die Sozialdemokratie hatte aber seit 50 Jahren die Einführung der Volksgesetzgebung auf ihre Fahnen geschrieben. In der Nationalversammlung war die Gelegenheit für eine Verwirklichung gekommen. Es war nicht gut möglich, daß die Sozialdemokratie dem Volke ein Recht vorenthielt, das es in anderen Demokratien hatte, zumal der Beweis vorlag, daß die Volksgesetzgebung sehr wohl neben einem repräsentativen Organ Raum finden konnte[28]). Hinzu kam, daß die bürgerlichen Politiker in der Volksgesetzgebung ein wirksames Mittel gegen die Alleinherrschaft des Parlamentes sahen.

In den Entwürfen für die neue Reichsverfassung tritt das Bestreben zutage, bei Einführung der Volksgesetzgebung der Tatsache Rechnung zu tragen, daß es sich um die Einführung in einen Großstaat handelte, während man vorher diese Einrichtung nur in Gemeinwesen von geringerem Umfang gekannt hatte[29]). In dem ersten von dem damaligen Staatssekretär Dr. Preuß verfaßten Entwurf für eine neue Reichsverfassung war dem Reichspräsidenten das Recht vorbehalten, im Falle einer Meinungsverschiedenheit über einen Gesetzesvorschlag zwischen den beiden in diesem Entwurf vorgesehenen Häusern des Reichstags eine Volksabstimmung herbeizuführen. Außerdem war die Möglichkeit der Verfassungsänderung nach Ablauf von fünf Jahren vorgesehen[30]). Eine weitere Ausdehnung des Volksentscheids war wegen der damit verbundenen dauernden Beunruhigung des politischen Lebens und der hohen Kosten nicht geplant[31]). Der sog. „Regierungsentwurf", der am 21. Februar 1919 der Nationalversammlung von Preuß vorgelegt wurde[32]), enthielt nur einen Fall der Volksabstimmung. Wenn nach erfolgtem Einspruch des Reichsrats und nochmaliger Beratung im Reichstag Einstimmigkeit beider Organe über einen Gesetzentwurf nicht zu erzielen war, sollte der Reichspräsident einen Volksentscheid über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit herbeiführen können[33]).

Vorher, am 10. Februar, war der Volksentscheid schon Gesetz geworden. Denn § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt bestimmte, daß Reichsgesetze durch Uebereinstim-

[28]) Vgl. zu diesen Ausf. Fetzer S. 34 ff.
[29]) Preuß, Denkschrift z. Verfassungsentwurf S. 28.
[30]) Entw. § 51 Abs. 2, 60 Abs. 2.
[31]) Preuß, Denkschrift S. 28.
[32]) Jb. ö. R. Bd. 9 S. 49; Drucksachen Nat.-Vers. Nr. 59.
[33]) Entw. III § 26 Abs. 3; bei Triepel, Quellensammlung S. 20.

mung zwischen der Nationalversammlung und dem Staatenausschuß zustandekommen sollten, im Falle der Nichtübereinstimmung aber der Reichspräsident die Entscheidung durch einen Volksentscheid herbeiführen konnte[34]).

Ein ausführliches Eingehen auf die privaten Entwürfe einer neuen Reichsverfassung dürfte über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. Erwähnt sei, daß wohl die Mehrzahl die Volksgesetzgebung vorsah, während einzelne ein Referendum nicht enthielten[35]).

Wichtig ist die Entstehungsgeschichte des Referendums in den Beratungen der verfassunggebenden Nationalversammlung und im Verfassungsausschuß. Der Verfassungsausschuß ging über die von Preuß gegen eine größere Ausdehnung des Volksentscheids geäußerten Bedenken hinweg, baute den Volksentscheid weiter aus und führte das Volksbegehren ein[36]). Das Ergebnis der Beratungen war Art. 26 Abs. 3 in folgender Fassung:

„Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Kommt hierbei keine Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustande, so kann der Reichspräsident binnen 3 Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit eine Volksabstimmung anordnen. Hat der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrats beschlossen, so kann der Reichspräsident das Gesetz binnen 3 Monaten in der vom Reichstag beschlossenen Fassung verkünden. Macht der Präsident von diesem Recht keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustandegekommen[37])."

In der zweiten Lesung erhielten die Bestimmungen über Volksbegehren und Volksentscheid nach eingehender Besprechung folgenden Inhalt[38]): Der Reichspräsident kann ein Gesetz dem Volksentscheid unterbreiten. Ist die Verkündung eines Gesetzes ausgesetzt, ist es auf Antrag eines Zwanzigstels der Stimmberechtigten zum Volksentscheid zu bringen. Ferner ist ein Volksentscheid auf Volksbegehren herbeizuführen. Ueber Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur

[34]) RGBl. 1919 Nr. 33 S. 170.

[35]) Vgl. die Zusammenstellung bei Contelly S. 17/18.

[36]) Kaisenberg, Volksentsch. und Volksbeg. S. 3.

[37]) Ueber die Gründe, die zu dieser Regelung die Veranlassung gaben, vgl. Contelly S. 19 ff. und Prot. S. 166.

[38]) Contelly S. 21.

der Reichspräsident einen Volksentscheid herbeiführen (Art. 74). Bei fehlender Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat kann der Reichspräsident einen Volksentscheid anordnen, wenn der Reichsrat gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz Einspruch eingelegt hat (im einzelnen wie heute Art. 74) (Art. 75). Bei Verfassungsänderungen kann, und auf Verlangen des Reichsrats muß der Reichspräsident einen Volksentscheid anordnen, wenn Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat nicht zu erzielen ist (Art. 76). Die dem Text eingefügten Ziffern entsprechen der endgültigen Benennung der Bestimmungen im Verfassungsausschuß vor der Vorlegung im Plenum der Nationalversammlung[39]). Daher stammen auch die Bezeichnungen „Volksentscheid" und „Volksbegehren" und die Eingliederung der beiden Einrichtungen in den Abschnitt „Die Reichsgesetzgebung".

Im Plenum der Nationalversammlung wurden die Bestimmungen in den wesentlichen Punkten unverändert angenommen[40]). Zu Art. 75 wurde ein Zusatzantrag angenommen, der im Lauf der Arbeit noch eine erhebliche Rolle spielen wird:

„Durch den Volksentscheid kann ein Beschluß des Reichstags nur außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt."

Außerdem wurde dem Art. 76 eine Ergänzung angefügt In der endgültigen Fassung der Weimarer Reichsverfassung erhielten die das Volksbegehren und den Volksentscheid regelnden Bestimmungen die Ziffern 73—76.

Zur praktischen Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid war von der Reichsregierung am 8. März 1920 dem Reichsrat der Entwurf eines Gesetzes über den Volksentscheid[41]) vorgelegt und im Deutschen Reichsanzeiger veröffentlicht worden[42]). Dieser Entwurf ist aber nie Gesetz geworden, da er infolge der Schließung der Nationalversammlung im Reichsrat nicht mehr zur Beratung gelangte. Das inzwischen verabschiedete Reichswahlgesetz vom 27. April 1920 hatte seine Umarbeitung nötig gemacht. Am 29. September 1920 ging dem Reichsrat ein neuer Entwurf zu. Er wurde mit Zustimmung des Reichsrats am

---

[39]) Jellinek, Jb. ö. R. Bd. 9 S. 50; Ebers, Verfassung des Deutschen Reiches S. 40/41.

[40]) Vgl. zu diesen Ausführungen Nat.-Vers. Sten. Ber. S. 1345 ff.; 1361, 2114, 2157 ff.

[41]) Der Entw. nebst Begründung ist abgedruckt bei Kaisenberg: Die Entwürfe der Reichswahl- und Abstimmungsgesetze.

[42]) Reichsanzeiger Nr. 69 vom 1. April 1920.

12. April 1921 dem Reichstag vorgelegt[44]) und angenommen. Die Ausfertigung durch den Reichsprasidenten erfolgte am 27. Juni 1921, seine Verkündung im Reichsgesetzblatt am 8. Juli 1921[45]).

Fünf Fälle des Volksentscheids sind in der Reichsverfassung vorgesehen. Eine Zusammenstellung dieser Fälle findet sich im Gesetz über den Volksentscheid[46]). Sie sind an dieser Stelle im Zusammenhang darzustellen:

1. Ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist vor seiner Verkündigung zum Volksentscheid zu bringen, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmt (RV. Art. 73 Abs 1). Gegenstand dieses Volksentscheids kann jedes Gesetz sein, aber nur das Gesetz als Ganzes. Die Anordnung des Volksentscheids bedarf der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler (RV. Art. 50, 56)[47]). Ein solcher Volksentscheid kann zur Korrektur einer Zufallsmehrheit dienen[48]).

2. Ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt worden ist, ist dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragt (RV. Art. 73 Abs. 2). In diesem Fall des fakultativen Referendums ist Voraussetzung für den Volksentscheid, daß er von einem Teil des Reichstags selbst verlangt wird. Auf den Begriff des „Reichstagsdrittels" ist an einer anderen Stelle ausführlich einzugehen.

3. Ein Volksentscheid ist ferner herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfes stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrundeliegen. Er ist von der Regierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Reichstag zu unterbreiten. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen wird (RV. Art. 73 Abs. 3). Es handelt sich hier um den Fall des Volksentscheids auf Volksbegehren. Für das Volksbegehren gelten die Bestimmungen über Zulassungs- und Eintragungsverfahren[49]).

[44]) Kaisenberg, Volksentscheid und Volksbegehren S. 5.
[45]) Vgl. Drucks. 1920/21 Nr. 1823.
[45]) RGBl. 1921 Nr. 68.
[46]) § 1 VEG., RGBl. 1924 Bd. I S. 1.
[47]) Volksentscheid u. Volksbegehren (Kaisenberg) Anm. 2 zu § 1 VEG.
[48]) Kaisenberg, Volksentscheid u. Volksbegehren Anm. 2 zu § 1 VEG.; Triepel, A. ö. R. Bd. 39 S. 503.
[49]) Vgl. §§ 26 ff. VEG.

4. Hat der Reichsrat gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz Einspruch eingelegt und ist trotz nochmaliger Beschlußfassung im Reichstag keine Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustandegekommen, so kann der Reichspräsident binnen drei Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen (RV. Art. 74 Abs. 3). Es liegt eine unausgeglichene Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat vor[50]). Gegenstand des Einspruchs kann jedes, auch durch Volksbegehren vorgeschlagene Gesetz sein[51]).

5. Schließlich muß ein Volksentscheid stattfinden, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen und der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt hat (RV. Art. 76 Abs. 2).

In diesem Fall hat der Reichspräsident nicht die Wahl, ob er von seinem Verkündungsrecht oder dem Recht auf Anordnung des Volksentscheids Gebrauch machen will. Er ist verpflichtet, den Volksentscheid anzuordnen, wenn der Reichsrat ihn verlangt hat[52]).

Kapitel II.

Die Rechtsnatur der Volksgesetzgebung und ihre Funktionen im Staatsrechtsleben.

§ 4.

Die Volksgesetzgebung als Verwirklichung des Grundsatzes der Volkssouveränität.

Es erscheint angebracht, an dieser Stelle einige Ausführungen über das Wesen der Volksgesetzgebung, im besonderen des Volksentscheids und dessen Funktionen nach der Weimarer Reichverfassung, zu machen. Art. 1 RV. lautet:

„Das Deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus."

Durch S. 2 ist der Grundsatz aller Demokratie, das Prinzip der Volkssouveränität, ausgesprochen[53]). Denn „Demokratie ist

[50]) Kaisenberg, Volksentscheid u. Volksbegehren, Anm. 5 zu § 1 VEG.
[51]) Kaisenberg a.a.O.; ebenso Anschütz, Komm. Anm. 2 zu Art. 74; Triepel A. ö. R. Bd. 39 S. 514.
[52]) Kaisenberg a.a.O. Anm. 6.
[53]) Anschütz, Komm. Anm. 2 zu Art. 1; Brunet S. 143; vgl. auch Bourne, Annals Bd. 43, S. 3 f.

der Idee nach eine Staats- und Gesellschaftsform, bei der der Gemeinschaftswille, oder, ohne Bild gesprochen, die soziale Ordnung durch die ihr Unterworfenen erzeugt wird: durch das Volk“[54]). Danach ist das Deutsche Reich als eine demokratische Republik anzusprechen[55]). Wie äußert sich die Staatsgewalt des Volkes? Sie äußert sich in der Regel in der Wahl der Repräsentativorgane, deren Sache die staatliche Willensbildung im allgemeinen ist; in besonderen Fällen kann das Volk jedoch an die Stelle dieser Organe treten. Das Deutsche Reich ist als repräsentative demokratische Republik mit unmittelbar beschließender Volksgemeinde anzusehen[56]).

Die Volksgesetzgebung tritt in zwei Erscheinungsformen auf: als Referendum und Initiative. Sie bedeuten diejenige Einrichtung, „bei der im Gegensatz zur Willensbildung durch Repräsentativkörper (Volks v e r t r e t u n g) der Wille der stimmberechtigten Bürger selbst im Wege der Volks a b s t i m m u n g festgestellt und erklärt wird“[57]).

Was die praktische Durchführung dieser Rechtseinrichtungen anbetrifft, so wurde schon im geschichtlichen Teil darauf hingewiesen, daß in unserem Staat nur der Weg der Abstimmung ohne Versammlung der Staatsbürger gangbar ist. Für die Initiative ist ein besonderes Eintragungsverfahren vorgeschrieben[58]). Da es nicht in Beziehung zu den Kernfragen der Arbeit steht, erübrigt sich ein Eingehen auf seine Einzelheiten. Neben den als „Volksgesetzgebung“ bezeichneten sind noch andere Abstimmungen in unserer Reichsverfassung vorgesehen[59]). Sie bilden ebenfalls nicht den Gegenstand dieser Ausführungen und sind daher außer acht zu lassen.

§ 5.

Der Volksentscheid als Korrektiv des Reichstags.

Mit den eigentlichen Kernfragen, die hier untersucht werden sollen, stehen die Ausführungen dieses Abschnitts nicht in un-

[54]) Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie S. 14.
[55]) Vgl. zu den Unterscheidungen der verschiedenen Erscheinungsformen der Republik vor allem Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 713 ff.
[56]) Jellinek a.a.O.; Crome S. 58 ff.
[57]) Contelly S. 2; eine eingehende rechtspolitische Würdigung der Volksgesetzgebung bei Crome S. 60 ff.
[58]) Ges. über d. Volksentsch. § 26 ff.
[59]) Vgl. RV. Art. 18.

mittelbarem Zusammenhang; trotzdem scheinen sie unumgänglich. Sie haben den Zweck, zu zeigen, welche Rolle der Volksentscheid in der Praxis tatsächlich spielt und welche Funktionen er erfüllt. Erst nachdem die inneren Zusammenhänge erkannt sind, in denen der Volksentscheid zu anderen Einrichtungen und Erscheinungen im System und Leben unseres Staatsrechts steht, wird eine rechte Würdigung seiner Bedeutung und des Wertes seiner zweckmäßigsten Gestaltung möglich sein.

Wenn man sein Augenmerk auf das Verhältnis richtet, in dem der Volksentscheid in den fünf möglichen Fällen seines Vorkommens zu der Tätigkeit des Reichstags steht, so ist übereinstimmend festzustellen, daß Voraussetzung für seine Veranstaltung das Vorliegen eines Reichstagsbeschlusses ist. Welche Bedeutung hat das für den Volksentscheid? Um diese Frage zu beantworten, ist auf die einzelnen möglichen Fälle des Volksentscheids unter Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes einzugehen.

Im Falle des Art. 73 Abs. 1 findet der Volksentscheid statt, wenn der Reichspräsident ihn über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz binnen eines Monats anordnet. Welche Gründe sind es, die ihn dazu bewegen können? Einmal besteht die Möglichkeit, daß das Gesetz infolge einer Zufallsmehrheit im Reichstag zustande gekommen ist. Auf diesen Fall wird im Schrifttum wiederholt hingewiesen[60]). Praktisch ist Art. 73 Abs. 1 noch nicht geworden. Es ist aber leicht vorstellbar, daß im Falle der Verwirklichung der Bestimmung der Reichspräsident zum Mittel des Volksentscheids greift, um sich von der Stellungnahme des Volkes zu dem dem Volksentscheid unterbreiteten Gesetz zu überzeugen. Es kann der Fall eintreten, daß das beschlossene Gesetz im Widerspruch zu der Auffassung der Mehrheit der Wähler steht. Zutage tretende Gegensätze zwischen der Mehrheit des Volkes und dem Reichstag auszugleichen, scheint der Zweck der Bestimmung zu sein[61]).

[60]) Z. B. Kaisenberg, Volksentsch. und Volksbegehren Anm. 2 zu § 1 VEG.; Poetzsch-Heffter, Anm. 5 zu Art. 73 (Komm.).

[61]) Vgl. zu diesem Abschnitt auch die Ausführungen bei Hoffmann S. 9 ff. Auf die Frage, welches Ergebnis bei Volksabstimmungen meist zu erwarten sei, ein bejahendes oder ablehnendes, ist nicht näher einzugehen; vgl. dazu die ausführlichen Darlegungen Altwegg, Verneinungssucht bei Volksabstimmungen. Schweiz. Zentralbl. Bd. 29 (1928) S. 97 ff.; 129 ff.; 170 ff.; Keller unter demselben Titel a.a.O. S. 200 ff.; Curti, Neue Zeit 11. Jg. Bd II S. 403/404.

Aehnlich liegen die Verhältnisse in dem Fall, daß die Verkündung eines Gesetzes auf Antrag eines Drittels des Reichstags ausgesetzt worden ist und ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid verlangt (RV. Art. 72 u. 73, II). Der Unterschied ist der, daß die Anregung zum Volksentscheid hier vom Volke selbst ausgeht.

Zum gleichen Ergebnis führt eine in dieser Richtung angestellte Untersuchung des Volksentscheids auf Volksbegehren (Art. 73 Abs. 3). Der Volksentscheid findet nur statt, wenn der Gesetzesvorschlag vom Reichstag nicht unverändert angenommen worden ist. Aus welchen Gründen man den Reichstagsbeschluß in diesem Falle eingefügt hat, dürfte für das Ergebnis gleichgültig sein[62]).

Dasselbe Bild zeigen die Fälle RV. Art. 74 Abs. 3 und 76 Abs. 2. Auch hier liegt jedesmal ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor. Ueber dieses Gesetz bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat. Dem Volk fällt die Aufgabe zu, eine endgültige Entscheidung zu treffen.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß der Volksentscheid in allen Fällen, in denen er im Staatsrecht des Deutschen Reiches möglich ist, die Rolle eines Korrektivs von Gesetzesbeschlüssen des Reichstags spielt. Es fragt sich in jedem einzelnen Fall, ob der Wille des Reichstags auch der Wille des Staatsvolkes ist. Trifft das nicht zu, dann ist eine Verwerfung des vom Reichstag beschlossenen Gesetzes die Folge des veranstalteten Volksentscheids[63]). Am deutlichsten bringt Delbrück zum Ausdruck, daß das Referendum als Korrektiv des Repräsentativsystems eingeführt wurde, nachdem man dessen Mängel erkannt hatte[64]).

Wenn man nach den Gründen sucht, die Meinungsverschiedenheiten der geschilderten Art ermöglichen können, wird man hauptsächlich zwei Bestimmungen der Reichsverfassung ins Auge fassen müssen. Einmal dürfte Art. 23 Abs. 1 Satz 1 von Bedeutung sein, nach dem der Reichstag auf vier Jahre gewählt

[62]) Vgl. dazu Bredt, Geist der deutschen Reichsverfassug S. 257.

[63]) So die Mehrzahl der Schriftsteller, die in diesem Zusammenhang von „Verwerfungsrecht", „Kontrolle", „Korrektur", „Hemmung der Legislative" sprechen; vgl. Curtius, Ueber die Einführung S. 15; Schmitt, Volksentsch. und Volksbeg. S. 9; Gmelin, Handb. d. Pol. Bd. II S. 77; Triepel, A. ö. R. Bd. 39 S. 500; v. Jan, Jb. ö. R. Bd. 10 S. 196; Bryce, Mod. Demokratien Bd. I S. 427 ff.

[64]) Regierung und Volkswille S. 21.

wird. Es ist sehr gut denkbar, daß in dieser Zeit Volk und Volksvertretung in ihren politischen Ansichten soweit auseinandergehen können, daß die Folge dieser Meinungsverschiedenheit ein Volksentscheid ist. Die Möglichkeit einer zu korrigierenden Zufallsmehrheit im Reichstag wurde schon erwähnt. Weiterhin ist im Schrifttum des Falles gedacht, daß der Reichspräsident zum Zwecke der innerpolitischen Beruhigung den Volksentscheid beantragt oder der Reichstag selbst ihn wünscht[65]). Diese Gedanken sind zum größten Teil rein theoretischer Art. Praktische Erfahrungen hat man in Deutschland bisher in dieser Beziehung kaum gemacht, da ein anderer Fall als der des Volksentscheids auf Volksbegehren noch nicht praktisch geworden ist.

§ 6.
Volksgesetzgebung und Parteileben.

Der deutsche Staatsbürger wird als Organ des Staates bei der Bildung des Volkswillens tätig bei Wahlen und Abstimmungen. Es ist eine ebenso bekannte wie bedauerliche Erscheinung im deutschen Staatsleben, daß das Parteiwesen außerordentlich stark ausgebildet ist und in jedem Falle ein sehr geteiltes und zersplittertes Wahlergebnis bewirkt. Bei den Reichstagswahlen 1930 traten 24 Parteien in den Wahlkampf ein, bei den früheren Reichstagswahlen war ihre Zahl noch höher. Unter diesen Umständen hat es durchaus seine Berechtigung, wenn im Schrifttum eine gewisse einigende Wirkung des Volksentscheids hervorgehoben wird[66]). Eine solche muß notwendigerweise vorhanden sein. Bei der Abstimmung ist nur Stimmabgabe mit „Ja" oder „Nein" möglich[67]). Demnach können sich beim Volksentscheid nur zwei Parteien bilden; die eine ist für, die andere gegen das zur Abstimmung stehende Gesetz. Irgendwelche besonderen Parteigrundsätze kommen in diesem Falle nicht zur Geltung. Praktisch werden sich diese Tatsachen so auswirken, daß einzelne politische

---

[65]) Vgl. zu diesen Ausführungen Tannert a.a.O. S. 1, 2 mit dem dort angeführten Schrifttum.

[66]) Z. B. Thoma in Ztschr. ö. R. Bd. 7 S. 490; Kautsky S. 13, der besonders betont, daß die direkte Volksgesetzgebung die Tendenz hat, das Interesse von den allgemeinen prinzipiellen Fragen abzulenken und dadurch den Zusammenhalt innerhalb jeder Partei lockert. Vgl. ferner Fleiner, Schweiz. Bund. Staatsr. S. 316; Hempel, Probleme der Volksgesetzgebung S. 39/40. Für England Kahnt, Oberhausreform S. 49; Rappard, Annals, Bd. 43 (1912) S 136 für Amerika.

[67]) Vgl. VEG. § 15 Abs. 1 Satz 1.

Parteien, die derselben Auffassung über den Volksentscheid sind (entweder dafür oder dagegen), zum Zusammenschluß genötigt sind. Die Praxis hat gezeigt, daß derartige Zusammenschlüsse erfolgen. Dieser Umstand ist als praktischer Vorteil der Volksgesetzgebung anzusehen. In der heutigen Zeit einer weitgehenden Parteizersplitterung ist ein solcher von Zeit zu Zeit notwendig werdender Zusammenschluß mehrerer Parteien, wenn auch nur zu einem vorübergehenden Zweck, immerhin ein gewisses Gegengewicht gegen die allzu sehr um sich greifende Parteizersplitterung[68]). Der einzelne Staatsbürger wird zu einer Art der Mitarbeit am Staatsleben erzogen, die losgelöst ist von den bei Wahlen den Ausschlag gebenden Parteiinteressen und parteipolitischen Ueberlegungen[68]).

[68]) Ebenso Bryce, Mod. Demokratien Bd. III S. 102; Hempel S. 40; Hachenburg, DJZ. 1926 Sp. 939; a. A. Crome S. 69; trotz der von ihm geäußerten Bedenken ist an der oben angestellten praktischen Erwägung festzuhalten. Zweifelnd auch Brück, S. 51; vgl. ferner Blachly and Oatmann S. 68.

ZWEITER ABSCHNITT.

Die Mängel des Volksentscheids im geltenden Staatsrecht und die Möglichkeit ihrer Abstellung.

Kapitel I.

Die Feststellung der Mängel.

1. Die Mängel beim Volksentscheid auf Volksbegehren.

§ 7.

Wird die Abstimmungswahrheit verletzt?

Es wurde bereits auseinandergesetzt, daß die Abstimmung beim Volksentscheid eine Aeußerung des Willens der Gesamtheit der stimmberechtigten Staatsbürger ist. Dieser Wille wird im Abstimmungsergebnis ermittelt. Eine solche Willensäußerung hat aber nur dann einen Sinn, wenn die Möglichkeit besteht, den wirklichen inneren Willen der Abstimmenden festzustellen, wenn das Ergebnis der Abstimmung den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Tannert bezeichnet diese zu erstrebende, möglichst genaue Erfassung des wahren Willens der Abstimmenden mit dem Ausdruck „Abstimmungswahrheit“[69]). Er erscheint als treffende Bezeichnung der zu erzielenden Uebereinstimmung zwischen dem wahren Willen der Abstimmenden und dem Abstimmungsergebnis. Daher sei gestattet, ihn in den folgenden Ausführungen zu verwenden. Es ist richtig, daß das Ergebnis von Wahlen und Abstimmungen stets nur angenähert zutreffend ist. Die Masse derer, die sich der Stimme enthalten, und derjenigen, die irrtümlich ihre Stimme in anderer Richtung abgeben als sie in Wahrheit wollen,

---

[69]) a.a.O. S. 5 ff.; Mansfeld erkennt in der Besprechung des Tannertschen Buches die Richtigkeit der von Tannert angestellten Untersuchungen ohne Einschränkung an. Inwieweit sie für zutreffend zu halten sind, ist im Laufe der folgenden Darlegungen festzustellen. Die Besprechung findet sich in der Kölnischen Zeitung, Beilage zur Morgenausgabe Nr. 431 vom 9. August 1930.

oder deren Stimme gegen ihre Absicht ungültig ist, weil sie den Gegenstand ihrer Wahl auf dem Stimmzettel unrichtig oder ungenau kenntlich machen, verhindert ein restlos zutreffendes Ergebnis. Das ist aber eine Tatsache, die allgemein bekannt ist und mit der gerechnet werden muß. Es handelt sich in diesem Zusammenhang darum, nachzuweisen, daß unter Umständen das Ergebnis eines Volksentscheids, der nach den Vorschriften der in Frage kommenden reichsgesetzlichen Bestimmungen durchgeführt wird, mit der Wirklichkeit im Widerspruch stehen kann.

Zur Führung dieses Nachweises ist ein Eingehen auf die einzelnen Fälle des Volksentscheids erforderlich. Ein Volksentscheid auf Volksbegehren hat schon zweimal stattgefunden. Daher erscheint es angebracht, diesen Fall genauer unter den angegebenen Gesichtspunkten zu betrachten. Denn seine praktische Durchführung hat allein bisher Gelegenheit zum Sammeln praktischer Erfahrungen gegeben. Auf Grund solcher Erfahrungen läßt sich die Frage am sichersten prüfen, ob die gegenwärtige gesetzliche Regelung als zweckmäßig anzusehen ist. Beim Volksentscheid auf Volksbegehren sind zwei Fälle zu unterscheiden: der des einfachen (RV. Art. 75) und der des verfassungsändernden Reichsgesetzes (RV. Art. 76 Satz 4). Der Uebersichtlichkeit halber soll zunächst der Volksentscheid des Art. 75 betrachtet und angenommen werden, daß der Reichstag den Gesetzentwurf abgelehnt hat.

Auszugehen ist von den gesetzlichen Grundlagen für das Verfahren beim Volksentscheid. Ein Beschluß des Reichstags kann durch den Volksentscheid nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt (RV. Art. 75). Bei der Ausübung des Stimmrechts lautet die Stimme nur auf Ja oder Nein; Zusätze sind unzulässig (VEG. § 15). Die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet (VEG. § 21 Abs. 1). Das Zusammenwirken der drei genannten Bestimmungen ermöglicht das Zustandekommen von Ergebnissen, die im Widerspruch mit der Wirklichkeit stehen können. Die gesetzliche Regelung läßt für die Gegner eines dem Volksentscheid unterbreiteten Gesetzesvorschlags zwei Möglichkeiten offen: sie können sich entweder an der Abstimmung beteiligen und mit „Nein“ stimmen oder aber der Abstimmung überhaupt fernbleiben[70]). Günstiger für sie scheint in jedem Fall die Stimmenthaltung zu sein. Sie ist geeignet, den beantragten Gesetzent-

[70]) Tannert S. 5.

wurf zu Fall zu bringen ohne Rücksicht auf das Stimmenverhältnis zwischen Ja- und Nein-Stimmen. Denn erstes Erfordernis für das Zustandekommen des Gesetzes ist, daß sich mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hat. Ist die Beteiligung geringer, dann ist der Vorschlag ohne weiteres gefallen. Diese Möglichkeit wird im Schrifttum öfters erwähnt, allerdings ohne daß weitere Folgerungen aus diesen vom Gesetz ermöglichten eigenartigen Ergebnissen gezogen werden[71]). Tannert bezeichnet das Zustandekommen der Beteiligungsmindestziffer als „Beschlußfähigkeit" des Volkes[72]). Dieser Ausdruck, der sonst anscheinend in der Staatsrechtsliteratur nicht gebräuchlich ist, scheint treffend.

Bevor der Nachweis dafür erbracht wird, daß die dargestellten Gesichtspunkte in der Praxis erkannt und bei der Verwirklichung der genannten Bestimmungen in Betracht gezogen sind, bedürfen noch zwei Punkte der Erörterung. Einmal ist es der Begriff der „Beteiligung" in Art. 75 RV., zum andern die Frage, ob Art. 75 insbesondere auch auf die gemäß Art. 73 Abs. 3 RV. herbeizuführenden Volksentscheide, also auch dann Anwendung findet, wenn der Reichstag einen an ihn im Wege des Volksbegehrens gelangten Gesetzentwurf abgeändert oder abgelehnt hat.

Man wird sagen müssen, daß sich derjenige an der Abstimmung beteiligt, der an der Abstimmungs*handlung* teil*nimmt*. Es spielt dabei keine Rolle, ob er tatsächlich eine Ja- oder Nein-Stimme abgibt. Auch wer zwar zur Stimmurne geht, aber einen überhaupt nicht angekreuzten oder aus sonstigen Gründen ungültigen Zettel abgibt, gilt als Teilnehmer. Diese Auffassung ist wohl nach dem Wortlaut und dem Sinn der Verfassungsbestimmungen als die richtige anzusehen[73]).

---

[71]) Liepmann, Ztschr. ö. R. Bd. VI S. 611; Thoma ebenda Bd. VII S. 492; Brück S. 50/51; Schmitt, Verfassungsl. S. 279; Kaisenberg, Volksentsch. und Volksbegehren Anm. 4 zu § 21 VEG.; v. Jan, Jb. ö. R. Bd. 10 S. 202; Kaisenberg, Handw. d. Rechtswiss. Bd. VI, 688; Jahrreiß, System S. 120/21; W. Jellinek, JW. 1929 S. 2316; Schollenberger, Recht 1919 S. 54, der die Möglichkeit andeutet, daß die Stimmenthaltung geeignet ist, „die Stimme des ganzen Volkes zu fälschen".

[72]) a.a.O.

[73]) Ebenso Anschütz Anm. 1 zu Art. 75; Kaisenberg, Der Weg der Volksgesetzgebung S. 23; ders. Volksentsch. und Volksbegehren Anm. 5 zu § 21 VEG.; Marschall von Bieberstein in DAZ. Nr. 277 vom 17. Juni 1926.

Ueber die Anwendbarkeit von Art. 75 auf den Fall des Art. 73 Abs. 3 sind die Ansichten geteilt. Anschütz[74]) befürwortet sie, während Bühler[75]) die entgegengesetzte Ansicht vertritt, soweit es sich um rein ablehnende Beschlüsse des Reichstags handelt. Nach seiner Meinung[76]) ist Art. 75 nur dann anzuwenden, „wenn ein positiver Gesetzesbeschluß des Reichstags umgestoßen werden soll, nicht auch, wenn der Reichstag nach Art. 73 Abs. 3 einen Volksbegehrensantrag abgelehnt hat und nun das Volksentscheidsverfahren weitergeht". Die von Anschütz[77]) gegebene Begründung seiner Auffassung erscheint überzeugend. Der Reichstag hat ein volksbegehrtes Gesetz abgelehnt. Art. 75 spricht von einem außer Kraft zu setzenden Beschluß des Reichstags. Es erscheint zweifelsfrei, daß durch den Volksentscheid der Beschluß des Reichstags, der den Gesetzesvorschlag ablehnte, außer Kraft gesetzt und der abgelehnte Vorschlag zum Gesetz erhoben wird[78]). Man wird Kaisenberg folgen können, wenn er annimmt, daß die Beteiligungsmindestzahl des Art. 75 nur erreicht werden muß, wenn sich der Volksentscheid g e g e n den Beschluß des Reichstags ausspricht[79]). Wird dagegen der Beschluß bestätigt, dann genügt, daß die Mehrzahl der Abstimmenden sich für den Beschluß ausgesprochen hat. Eine Erreichung der Beteiligungsmindestziffer ist nicht für erforderlich zu halten.

Wie hat man sich in der Praxis zu den durch die Gesetzesbestimmungen über den Volksentscheid gegebenen Möglichkeiten gestellt? Man hat sie durchaus erkannt und taktisch auszuwerten gesucht. Das beweisen die sowohl bei dem Volksentscheid über die entschädigungslose Enteignung der früheren Fürstenhäuser als auch bei der Abstimmung über das Freiheitsgesetz in der Presse abgedruckten, an die Stimmberechtigten gerichteten Aufrufe. Es läßt sich genau verfolgen, wie die Zeitungen entsprechend ihrer politischen Einstellung – bei der Fürstenenteignung im allgemeinen die rechtsgerichteten, beim Freiheitsgesetz umgekehrt die nach links eingestellten – Tageszeitungen ihren Lesern klarzumachen versuchen, daß es für den Gegner des dem Volksent-

[74]) Anschütz, Komm. Anm. 2, 3 zu Art. 75; so Kaisenberg a.a.O.; Poetzsch-H. Nr. 1 zu Art. 75; Arndt Anm. zu Art. 75.

[75]) Reichsverfassung S. 87/88.

[76]) a.a.O. S. 88.

[77]) Anm. 3; vgl. zu dieser Frage auch Zschucke, DJZ. 1930, Sp. 88 mit dem dort angeführten Schrifttum.

[78]) Weitere Begründung bei Anschütz Anm. 3.

[79]) Kaisenberg, Volksentscheid u. Volksbegehren Anm. 4 zu § 21 VEG.

scheid unterbreiteten Gesetzesvorschlags am nützlichsten sei, wenn er sich der Stimme enthalte. Von den zahlreichen Aufsätzen und Aufrufen sollen nur einige als Beispiel angeführt werden[80]). Bei einer Führerkonferenz der deutschen Wirtschaftspartei wurde in einer Entschließung ausgesprochen, daß sie den Volksentscheid über das Freiheitsgesetz nicht billige und „aus diesem Grunde eine Teilnahme nicht empfehlen könne“[81]). Ein Aufruf gegen den Volksentscheid aus dem Jahre 1926 schließt: „Für die Soldaten dieser Front des Rechts gilt die einfachste Parole, die je in einem Kampfe ausgegeben wurde: Stimmenthaltung, Nichtbeachtung, ruhiges Sichabwenden . . .“[82]). Am deutlichsten ist vielleicht ein Aufruf der Kölnischen Zeitung mit folgendem Schluß: „Mit Nein zu stimmen, ist auch überflüssig, weil der Volksentscheid schon abgelehnt ist, wenn nicht annähernd 20 Millionen mit Ja stimmen, auch wenn niemand mit Nein stimmt. Wer daher den Volksentscheid am gründlichsten zu Fall bringen will, der trifft die Entscheidung: Stimmenthaltung, nicht ausdrückliches Nein!“[83]). Die Beispiele lassen sich beliebig vermehren[84]). Doch genügen die angeführten wohl, um zu zeigen, wie gut man in der Praxis diese Zusammenhänge durchschaut hat.

Es lohnt, einmal einen Blick auf die Wirkung zu werfen, die diese Aufrufe und ausgegebenen Parolen bei den Abstimmungen ausgelöst haben. Die Abstimmung beim Volksentscheid über die Enteignung der Fürstenvermögen hatte folgendes Ergebnis[85]): die Zahl der Stimmberechtigten betrug 39 785 950. Es wurden insgesamt 15 599 797 Stimmen abgegeben, d. h. es stimmten 39,3 % der Stimmberechtigten ab. Ungültig waren 558 903 Stimmen, so daß 15 040 894 gültige Stimmen übrig bleiben. Für den Gesetz-

---

[80]) Zum Beweis der aufgestellten Behauptungen ergibt sich die Notwendigkeit, Aufrufe z. T. rein politischer Art, die in Tageszeitungen erschienen sind, heranzuziehen. Der Zweck ist lediglich, zu zeigen, wie die durch die gesetzliche Regelung des Volksentscheids offen gelassenen Möglichkeiten klar erkannt und in entsprechender Weise ausgenutzt werden. Irgend eine Stellungnahme zu dem Inhalt der Veröffentlichungen selbst liegt dem Verfasser fern.

[81]) Vgl. DAZ. 1929 Nr. 586/87.

[82]) DAZ. Nr. 280/81 vom 20. Juni 1926.

[83]) Köln. Ztg. Nr. 450/451 vom 9. und 20. 6. 1926.

[84]) Z. B. DAZ. 1926 Nr. 264/65, 274/75, 277; Deutsche Zeitung 1928 Nr. 235a (Lammers); vgl. auch den Aufsatz „Zentrumswähler im Volksentscheid“, Germania Nr. 282 vom 22. 6. 1926.

[85]) Soweit nichts anderes bemerkt ist, sind die eingefügten statistischen Angaben dem Statistischen Jahrbuch des Deutschen Reiches entnommen.

entwurf stimmten 14 455 184 oder 36,4 %, gegen den Gesetzentwurf 585 710 oder 1,5 % der Stimmberechtigten. In ähnlichen Verhältnissen standen die Ergebnisse beim Volksentscheid „Freiheitsgesetz“[86]). Die Gesamtzahl der Stimmberechtigten betrug 42 322 689, die der abgegebenen Stimmen 6 308 639. Es waren 131 491 Stimmen ungültig, 6 177 148 oder 14,2 % gültig. Von den gültigen Stimmen lauteten für den Gesetzentwurf 5 838 890, gegen den Gesetzentwurf 338 258 Stimmen. Diese gewaltige Stimmenthaltung von 60,7 % und 85 % ist als Folge der von den Gegnern der Entwürfe ausgegebenen Parole „Stimmenthaltung“ anzusehen. Es wird im Schrifttum allgemein der Beobachtung Ausdruck gegeben, daß die Beteiligung an Wahlen verhältnismäßig stärker sei als an Abstimmungen. Wie es anderswo ist, so wird es auch in Deutschland sein. Aber die Unterschiede zwischen den Beteiligungsziffern beim Volksentscheid und bei der Wahl sind doch zu groß, um auf diese Weise erklärt werden zu können. Das wird klar, wenn man sich vergegenwärtigt, daß sich an den Reichstagswahlen vom 7. Dezember 1924 von 38 987 324 Stimmberechtigten 30 705 026 oder 78,8 %, bei der Wahl des Reichspräsidenten im Jahre 1925 am ersten Wahlgang von 39 220 138 Stimmberechtigten 27 016 760 oder 68,9 %, am zweiten Wahlgang von 39 414 316 Stimmberechtigten 30 567 874 oder 77,6 % und schließlich bei der Reichstagswahl am 20. Mai 1928 von 41 224 678 Stimmberechtigten 31 167 245 oder 75,6 % beteiligt haben. Das bedeutet eine Durchschnittsbeteiligung bei den Wahlen von 75,2 %, beim Volksentscheid von nur 26,8 %. Die einzige Erklärung für diese großen Unterschiede ist, daß ein großer Teil der Stimmberechtigten, der gegen einen Gesetzentwurf eingestellt ist, nicht dagegen stimmt, wie er es seiner Anschauung nach tun sollte, sondern überhaupt der Abstimmung fernbleibt. Noch ein Argument mag angeführt sein. Die Deutschnationale Volkspartei zählte bei der Reichstagswahl 1924 6 205 802, bei der Reichstagswahl des Jahres 1928 4 380 196 Wähler. Gegen das Enteignungsgesetz wurden am 20. Juni 1926 nur 585 710 Stimmen abgegeben. Es wird niemand im Ernst behaupten wollen, daß die große Mehrzahl der Anhänger der Deutschnationalen Volkspartei Anhänger der Fürstenenteignung gewesen seien oder ihr auch nur teilnahmslos gegenübergestanden hätten. Eine umgekehrte Beweisführung läßt sich beim Volksentscheid über das Freiheitsgesetz bezüglich der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands führen. Damit dürfte der einwandfreie Nachweis gebracht

[86]) Vgl. Reichsanzeiger Nr. 63 vom 15. März 1930.

sein, daß beim Volksentscheid die Folge seiner gesetzlichen Grundlagen, solange diese unverändert bleiben, ist, daß zwei Gruppen von Abstimmungsberechtigten, die wirklich am Gesetzesvorschlag Uninteressierten und seine Gegner, sich stets in gleicher Weise verhalten, nämlich der Abstimmung fernbleiben werden. Das kann aber die Folge haben, daß der Zweck der betreffenden Gesetzesbestimmungen vereitelt wird.

Inwiefern das geschehen kann, ist nunmehr zu untersuchen. In den beiden bisher in Deutschland praktisch gewordenen Fällen des Volksentscheids handelte es sich um Verfassungsänderungen[87]), so daß die Gesetzesvorschläge nur Gesetz werden konnten, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten dafür ausgesprochen hatte. Das folgt aus Art. 76 Abs. 1 Satz 4 RV. In diesen Fällen ist die Beteiligung oder Nichtbeteiligung der Gegner des Entwurfes gleichgültig. Anders ist es beim einfachen nicht verfassungsändernden Reichsgesetz. Das soll an einem Beispiel erläutert werden[88]). Man nehme an, an einem Volksentscheid über ein einfaches Reichsgesetz beteiligen sich 70 % der Stimmberechtigten. Von diesen sind 40 % für, 30 % gegen den Gesetzesvorschlag. Dann ist der Vorschag Gesetz geworden. Es liegt der Fall des Art. 75 vor; über die Hälfte der Stimmberechtigten hat sich beteiligt, die Mehrheit der sich Beteiligenden hat für den Vorschlag gestimmt. Es ist nach den bisher beim Volksentscheid gemachten Erfahrungen zu erwarten, daß die Gegner des Gesetzentwurfs in jedem Fallle die Parole „Stimmenthaltung" ausgeben werden. Was wäre in dem angeführten Beispiel die Folge? Das Ergebnis wäre ein entgegengesetztes, weil dann eben nur die Anhänger des Entwurfes zur Stimmurne gehen würden. Dann würden sich also nur 40 % beteiligen und der Versuch des Volksentscheids wäre gescheitert. Dieses Ergebnis bedeutet eine Umgehung der Bestimmung des Art. 75 RV, dessen Zweck durch die Vorschlagsgegner vereitelt wird, und eine Verletzung

[87]) Da in beiden Fällen sich die Mehrzahl der Stimmberechtigten nicht beteiligte und somit auch die in Art. 75 vorgeschriebene Beteiligungsziffer nicht zustandegekommen ist, ist die Frage im Schrifttum meist offengelassen worden (vgl. z. B. Kaisenberg, Zt. ö. R. Bd. 6 S. 183). Doch ist die im Text vertretene Ansicht wohl für die richtige zu halten. Das wird für das Gesetz betr. die Enteignung der früheren Fürstenhäuser bestätigt von Kaisenberg, Gesetz und Recht 27. Jg. (1926) S. 181; Lucas, Jur. Rdsch. 2 Jg. (1926) Bd. 1 Sp. 529, für das „Freiheitsgesetz" von Zschucke, DJZ. 1930, Sp. 88 vgl. Drucks. IV, W. P. 1928, Nr. 1429, Anl. 4.

[88]) Vgl. hierzu Tannert S. 7.

der Abstimmungswahrheit. Der Zweck der Einführung des Beteiligungsminimums war, daß ein Entwurf durch Volksentscheid nur Gesetz werden sollte, wenn seine Anhänger der Hälfte der Abstimmungsberechtigten so viel Interesse dafür abnötigen konnten, daß sie überhaupt zur Stimmurne gingen. Anders liegen die Verhältnisse aber hier. Gerade weil die Gegner des Entwurfs großes Interesse daran haben[89]), daß er nicht Gesetz wird, bleiben sie der Abstimmung fern. Das ist für sie der sicherste Weg, es unmöglich zu machen. Handelt es sich um ein einfaches Reichsgesetz, dann gibt es zwei Möglichkeiten. Sind weniger als die Hälfte der Abstimmungsberechtigten für den Entwurf, dann kann er bei streng durchgeführter Stimmenthaltung der Gegner niemals Gesetz werden. Andererseits bringt diesen eine Beteiligung an der Abstimmung auch keinen Vorteil, wenn mehr als die Hälfte der Abstimmungsberechtigten für den Gesetzesvorschlag stimmen. Dann ist er unter allen Umständen angenommen. Ebenso ist es beim verfassungsändernden Gesetz.

Nicht immer ist Stimmenthaltung für die Gegner eines Volksentscheids ratsam. Es hat sich gezeigt, daß ein kleiner Teil der Gegner trotz aller Mahnungen, sich der Stimme zu enthalten, zur Stimmurne schreitet und seine Neinstimme abgibt. Es ist jedesmal nur ein sehr geringer Prozentsatz gewesen[90]). Doch ist der Grenzfall denkbar, daß rund 49 % der Stimmberechtigten für einen dem Volksentscheid unterbreiteten Gesetzentwurf stimmen, während 51 % Gegner sind; andernfalls wäre gegen die Annahme nichts zu sagen, da der Entwurf auch angenommen wäre, wenn die Gegner alle stimmten. Wenn ein wenig mehr als 1 % der Stimmberechtigten eine Neinstimme abgibt, dann ist der Gesetzesvorschlag angenommen. Mit der Tatsache, daß ein kleiner Teil der Gegner sich trotz aller entgegengesetzten Aufrufe an der Abstimmung beteiligt, wird man immer rechnen müssen. Denn ein kleiner Teil der Bürger wird schlecht oder falsch unterrichtet sein; teils werden die Leute auch, um nach außen hin den Anschein zu erwecken, als ob sie mit „Ja“ stimmten, zur Stimmurne gehen. Die auseinandergesetzten Verhältnisse nötigen die Gegner des Gesetzentwurfs zur Anstellung der Ueberlegung, ob sie, die Gegner, gemeinsam mit denen, die sich aus wahrer Interessenlosigkeit oder Unentschlossenheit der Stimme enthalten,

[89]) Vgl. die oben angeführten Aufrufe.

[90]) Beim Volksentscheid „Fürstenenteignung“ waren es 585 710 Stimmen = 1,5 %, beim Volksentscheid „Freiheitsgesetz“ 338 258 Stimmen = 0,8 % der Stimmberechtigten.

der Gesamtheit derer, die sich an der Abstimmung beteiligen — sei es mit Ja oder Nein — gegenüber in der Mehrzahl sind. Bedenklich erscheint die Auffassung von Hachenburg[91]), der in der gewaltigen Stimmenthaltung eine politische Meinungsäußerung sieht, die die Wahl des Themas der Volksabstimmung verwirft. Es muß an der hier vertretenen Ansicht festgehalten werden, daß die Stimmenthaltung nicht die W a h l, sondern das T h e m a s e l b s t verwirft. Das scheint aus den Aufrufen der Gegner des Gesetzentwurfs so klar hervorzugehen, daß es an dieser Stelle keines weiteren Beweises bedarf. Die Stimmenthaltung ist das Ergebnis der Ueberlegung, welche Handlungsweise taktisch am klügsten ist, Abgabe einer Neinstimme oder Fernbleiben von der Abstimmung. Sie entspringt aus der Gegnerschaft gegenüber dem Gegenstand des Volksentscheids.

Was bedeuten diese Feststellungen rechtlich für das Ergebnis und die gegenwärtige gesetzliche Regelung des Volksentscheids? Es ist auffallend, daß im Schrifttum auf die rechtlichen Folgen dieser Möglichkeiten, die selbst zum Teil klar erkannt sind, kaum eingegangen wird. Man läßt sich im allgemeinen mit der Feststellung, daß die geschilderten Umstände eintreten können, genügen[92]). „Das Ergebnis eines solchen Volksentscheids ist von vornherein verfälscht oder verkehrt. Wenn aber Wille und Aeußerung derartig auseinanderklaffen, daß sich die ersten Vorzeichen grundsätzlich nicht mehr erkennen lassen oder sogar umkehren, dann muß der Akt als Negation seines rechtlich wesentlichen Zwecks und damit als rechtlich unhaltbar, als „fehlerhaft", d. h. als nichtig oder anfechtbar gekennzeichnet werden." Zu diesem Ergebnis kommt Tannert[93]). Er bezeichnet weiter die Abstimmungswahrheit als Grundlage der Demokratie und objektives Grundrecht der Verfassug. Es soll geprüft werden, ob diesem Ergebnis zuzustimmen ist oder ob eine Untersuchung der dargelegten Möglichkeiten zu einem anderen Resultat führt. Daß es in diesem Zusammenhang n i c h t auf die E r s c h w e r u n g des Volksentscheids, sondern auf seine positiv-rechtliche Abstimmungs r i c h t i g k e i t ankommt, wird man Tannert zugeben können.

Zunächst soll die Richtigkeit der Behauptung untersucht werden, durch die geschilderte Art der Durchführung eines Volksentscheids werde ein objektives Grundrecht der Verfassung ver-

---

[91]) Hachenburg, DJZ. 1926 Sp. 939 in „Jur. Rundschau".

[92]) Vgl. S. 19 Anm. 71 der Arbeit.

[93]) Tannert S. 10.

letzt. Was ist unter einem „objektiven Grundrecht" zu verstehen? Es ist richtig, wenn Tannert darauf hinweist, daß die Frage, ob es sich um Verletzung nur objektiver Grundrechtssätze oder zugleich subjektiver öffentlicher Rechte handelt, in den Hintergrund tritt[94]). Da aber eine genaue Formulierung in diesem Zusammenhang notwendig erscheint, soll der Versuch gemacht werden, eine solche zu finden. Ein kurzes Eingehen auf den Begriff des Grundrechts ist erforderlich. Die eigentlichen Grundrechte scheiden bei der gegenwärtigen Betrachtung aus, nämlich außer dem allgemeinen Freiheitsrecht die „mit der Kraft des Reichsverfassungsgesetzes ausgestatteten subjektiven Rechte und Freiheiten, ferner alle in der Reichsverfassung selbst, wenn auch nur mit der Kraft des einfachen Reichsgesetzes verbürgten Rechte und Freiheiten, endlich diejenigen Freiheiten, die durch einfache, indes eigens dem Zweck der Freiheitsverbürgung gewidmete reichsrechtliche Normen gegen Landesgesetzgebung und Landespolizeigewalt geschützt sind"[95]). Das sind die Rechte, die im allgemeinen mit dem Begriff „Grundrechte" bezeichnet werden. Was Tannert „objektives Grundrecht" nennt, das ist Verfassungsrecht schlechthin. Seinen Ausführungen scheint der Gedanke zu Grunde zu liegen, den Thoma[96]) ausdrückt, wenn er sagt, daß die Reichsverfassung das Grundgesetz und also das von ihr geschaffene Recht insofern durchweg Grundrecht ist. Auf diesem Wege läßt sich die von Tannert angewandte Terminologie finden. Sie kann aber leicht zu Unklarheiten Anlaß geben und ist tatsächlich wohl auch nicht ganz genau. Tannert sagt, daß die Abstimmungswahrheit ein objektives Grundrecht im eben entwickelten Sinne sei. Die behauptete Ungenauigkeit liegt im folgenden: Nicht die Abstimmungswahrheit selbst ist objektives Verfassungsrecht, sondern die Abstimmung. Die Abstimmungswahrheit ist lediglich ein ungeschriebener und im Wesen der Abstimmung liegender Grundsatz, der bei der Durchführung der Abstimmung unerläßliche Bedingung ist, wenn sie überhaupt einen Sinn haben soll. Nicht unmittelbar das objektive Recht wird durch eine in der geschilderten Weise durchgeführte Aufforderung der Gegner des Gesetzentwurfs zur Stimmenthaltung und durch die Befolgung dieser Aufforderung verletzt, wohl aber wird das Ergebnis der Abstimmung verfälscht. Nicht um eine Verletzung von Rechtsnormen handelt es sich im besprochenen Fall, sondern um

[94]) S. 22.

[95]) So Thoma bei Nipperdey Bd. I S. 19.

[96]) a.a.O. S. 1, 2.

bewußte Ausnutzung der vorhandenen Bestimmungen zur Herbeiführung eines objektiv falschen Ergebnisses. Von einer Verletzung des Gesetzes kann keine Rede sein, wohl aber von einer Verletzung des Grundsatzes der Abstimmungswahrheit. Beides ist genau auseinander zu halten. Eine Verletzung der in Frage kommenden Gesetzesbestimmungen würde die Fehlerhaftigkeit der Rechtshandlung zur Folge haben, während das bei einer Verletzung der Abstimmungswahrheit nicht der Fall ist.

Tannert spricht ferner von der Abstimmungswahrheit als einer „Grundlage der Demokratie". Auch diese Ausdrucksweise scheint mir in gewissem Umfang ungenau zu sein, denn „Grundlage der Demokratie" in diesem Zusammenhang ist die Volkssouveränität. Ein Weg ihrer Verwirklichung ist der Volksentscheid, und bei seiner Durchführung ist der Grundsatz der Abstimmungswahrheit unerläßlich. Es ist deshalb eher zutreffend, die Abstimmungswahrheit nicht als Grundlage der Demokratie selbst, sondern als einen unerläßlichen Grundsatz bei ihrer Verwirklichung im Wege der Volksabstimmung zu bezeichnen. Wenn man die Abstimmungswahrheit selbst als Grundlage der Demokratie ansehen will, muß man sich jedenfalls vor Augen halten, daß es sich nur mittelbar darum handeln kann.

Ferner hält Tannert eine Abstimmung der geschilderten Art infolge des Widerspruchs mit den tatsächlichen Verhältnissen für fehlerhaft, für rechtlich unhaltbar, d. h. für nichtig oder anfechtbar[97]). Zu bemerken ist, daß zunächst scharf geschieden werden muß zwischen fehlerhaftem Abstimmungsakt und unrichtigem Ergebnis. Tannerts Ansicht geht hervor aus den Worten[97]): „Fehlerhaft wie der konkrete Volksentscheid der politischen Wirklichkeit sind daher auch die ihm zu Grunde liegenden Bestimmungen." Die Folge ist, daß beide Begriffe nebeneinander vorkommen und dadurch leicht Mißverständnisse hervorrufen können. An einer anderen Stelle[98]) spricht er aus, daß die bei der Durchführung des Volksentscheids erwiesenen Mängel Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit bewirken und andererseits ein Konstruktionsmangel des Volksentscheids grundlegender Art zu erweisen sei. Zur Frage der Fehlerhaftigkeit ist zu sagen: eine Fehlerhaftigkeit im Rechtssinne der betr. Gesetzesbestimmungen ist nicht einzusehen; Nichtigkeit eines rechtmäßig zustandege-

---

[97]) S. 10.
[98]) S. 4.

kommenen Gesetzes ist in diesem Falle undenkbar. Anfechtbar d. h. aufhebbar oder abänderbar ist aber jedes Gesetz im verfassungsmäßig vorgeschriebenen Wege. Im übrigen ist Fehlerhaftigkeit nur vorstellbar bei Verletzung gesetzlicher Vorschriften. Es handelt sich bei den besprochenen Bestimmungen über den Volksentscheid vielmehr um schlecht abgefaßte Gesetze, deren Mangelhaftigkeit aber keinen Einfluß auf die Gültigkeit der auf ihrer Grundlage veranstalteten Abstimmungen hat. Auch dann nicht, wenn die Abstimmungswahrheit unter Ausnutzung einer solchen Regelung durch das Verhalten der Gegner des Gesetzesvorschlags verletzt wird. Bei Berücksichtigung der Unterscheidung zwischen fehlerhaftem Abstimmungsakt und unrichtigem Abstimmungsergebnis ist zu sagen: Fehlerhaft im Rechtssinn ist eine Abstimmung beim Volksentscheid dann, wenn sie unter Verletzung von Gesetzesvorschriften, die sich auf seine Durchführung beziehen, veranstaltet wird. Von einem fehlerhaften oder besser unrichtigen Ergebnis kann man sprechen, wenn das Ergebnis der Abstimmung mit dem wahren Willen der Abstimmungsberechtigten nicht im Einklang steht. Ist der Abstimmungsakt fehlerhaft, dann wird ein im Rechtsinn fehlerhaftes Abstimmungsergebnis die Folge sein. Aber man kann nicht umgekehrt sagen, daß aus einem unrichtigen Abstimmungsergebnis die Fehlerhaftigkeit der Abstimmung selbst folgt. Die Annahme, daß die in Rechtslehre und Praxis ausgesprochenen Grundsätze über die Fehlerhaftigkeit von Wahlen ohne nennenswerte Einschränkung auf die Abstimmung beim Volksentscheid angewandt werden können, dürfte zutreffend sein, allerdings mit Ausnahme der für die Beurteilung eines Wahlergebnisses gegebenen Richtlinien, die im Wesen der Wahl begründet sind und beim Volksentscheid infolge der Verschiedenheit des Verfahrens keine Anwendung finden können. Folgende Ueberlegungen sind wohl für den Volksentscheid als maßgebend anzusehen ebenso wie für die Wahl: „Zwei Dinge sind es, auf die es bei der Wahl ankommen kann: das Wahlverfahren und das aus ihm resultierende Wahlergebnis. Da das letztere nach einem selbstverständlichen Grundsatz als richtig angesehen werden muß, solange das erstere regelmäßig abgelaufen ist, kann ein Wahlfehler prinzipiell nie auf dem Ergebnis, sondern nur auf dem Verfahren beruhen. Da sich weiter die Ordnungsmäßigkeit des Wahlverfahrens nach der Befolgung der bestehenden Wahlvorschriften bemißt, ist die Wahl fehlerfrei, wenn das Verfahren unter Innehaltung all der ein-

gehenden Vorschriften zu seiner Durchführung vonstatten gegangen ist. Ein Wahlfehler kann daher grundsätzlich nur bei einer Verletzung von Wahlvorschriften bestehen“[99]). Aus diesem Gesichtspunkt ist eine rechtliche Fehlerhaftigkeit der Abstimmung beim Volksentscheid nicht zu begründen[100]). Die in Frage kommenden Fälle des Volksentscheids sind unter genauer Beachtung der grundlegenden Rechtssätze durchgeführt worden. Eine Fehlerhaftigkeit im Rechtssinne, die Anfechtbarkeit oder Nichtigkeit begründen könnte, ist nicht festzustellen. Sie würde z. B. gegeben sein, wenn der Reichsminister des Innern ein Volksbegehren, das ein Abgabengesetz zum Gegenstand hat, zum Volksentscheid zuläßt. Oder wenn in Deutschland Stimmpflicht gesetzlich bestünde und trotzdem die Stimmenthaltung in der geschilderten Art durchgeführt würde. Dann würden zwingende Vorschriften über die Durchführung des Verfahrens verletzt sein. Von einer solchen Verletzung mit den angedeuteten Folgen kann keine Rede sein, wenn sich die Gegner eines Gesetzesvorschlags der Stimme enthalten. Denn eine rechtliche Pflicht zur Beteiligung am Volksentscheid ist aus keinem Gesichtspunkt heraus abzuleiten. Im übrigen ist aber das Verfahren genau den Gesetzesvorschriften entsprechend durchgeführt worden. Der Mangel, den Tannert richtig erkannt hat, ist das Vorliegen eines mit dem wahren Volkswillen nicht im Einklang stehenden, ihm unter Umständen sogar widersprechenden Ergebnisses. Das kann aber nicht der Grund für eine Fehlerhaftigkeit im Rechtssinne sein. Eine Folgerung aus dieser Annahme wäre, daß jedes Abstimmungsergebnis als fehlerhaft bezeichnet werden müßte, bei dem ein Teil der Abstimmenden irrtümlich anders gestimmt hat, als er wollte. Daß das bei jeder Abstimmung öfters vorkommt, kann man wohl unterstellen. Niemand denkt daran, wegen dieser Stimmen eine Abstimmung als „fehlerhaft“ zu bezeichnen. In der Sache ist jedoch die Stimmenthaltung in den angeführten Fällen dasselbe. Auf die verschiedenen Motive kann es nicht ankommen; ein Unterschied ist nur im Grad vorhanden. Tannert will die Fehlerhaftigkeit annehmen, weil „Wille und Aeußerung graduell derartig auseinanderklaffen, daß sich die echten Vorzeichen grundsätzlich nicht mehr erkennen lassen oder umkehren“[101]). Zu ähnlichen Ergebnissen führt der Gedanke, daß neben den Abstimmenden auch der Staat ein Inter-

[99]) Drath S. 1.

[100]) So auch z. B. die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts von 14. 3. 1930, Reichsanz. Nr. 63 vom 15. 3. 1930.

[101]) S. 10.

esse daran hat, daß das Wahlergebnis durch möglichst viele Stimmen gebildet wird[102]). Wenn diese Ueberlegungen auch im Grunde zutreffend scheinen, so räumen sie doch nicht das Bedenken hinweg, daß eine Fehlerhaftigkeit der Abstimmung als Staatsakt begrifflich eine Gesetzesverletzung zur Voraussetzung hat, und daß sie nicht begründet ist, wenn eine Verletzung des Gesetzes nicht vorliegt. Tannert gibt selbst zu, daß Wahlen und Abstimmungen den Willen der Bevölkerung immer nur angenähert wiedergeben[103]). Abgesehen von den ausgesprochenen rechtlichen Bedenken stößt eine Durchführung der von Tannert vertretenen Auffassung in der Praxis auf große Schwierigkeiten. Wo soll die Rechtmäßigkeit aufhören und wo die Fehlerhaftigkeit beginnen? Eine Grenze in dieser Hinsicht ist wohl kaum zu ziehen. Um so weniger, als in jedem Falle die wirklich Wahlmüden, deren Zahl aber nie mit Sicherheit festszustellen ist, doch berücksichtigt werden müßten.

Zutreffend ist vielmehr die Feststellung Tannerts, daß es sich um einen „Konstruktionsmangel" des Volksentscheids handelt[104]). Die Verfasser der in Frage kommenden Verfassungsbestimmungen haben nicht an die Möglichkeit gedacht, daß in der Praxis eine derartige Stimmenthaltung durch die Gegner des Gesetzentwurfes geübt werden würde[104]). Das Beteiligungsminimum ist auf Grund folgenden Gedankengangs eingeführt worden[105]). Ein Gesetzesvorschlag sollte nur dann Gesetz werden können, wenn es seinen Anhängern gelang, die Hälfte der Stimmberechtigten zur Teilnahme an der Abstimmung zu veranlassen. So sollten nur Entwürfe Gesetzeskraft erlangen, denen die Hälfte der Stimmberechtigten Interesse entgegenbrachte, und es sollte auf diese Weise die Majorisierung durch Minderheiten unmöglich gemacht werden. Aus den vorausgehenden Ausführungen ergibt sich: Die bisher beim Volksentscheidsverfahren beobachtete Stimmenthaltung der Gegner eines beantragten Gesetzentwurfes ist eine Erscheinung, die unrichtige Abstimmungsergebnisse hervorrufen kann. Sie be-

[102]) Vgl. Drath S. 29/30; Jellinek, System S. 164.

[103]) S. 4.

[104]) Daß diese Möglichkeit in der Theorie nicht genügend erkannt ist, beweist auch die Tatsache, daß Bryce die Anregung gibt, kein Gesetzesvorschlag solle durch Abstimmung Gesetz werden, an dem weniger als ein bestimmter Prozentsatz, etwa $^3/_5$ der stimmberechtigten Bürger, teilgenommen habe. Moderne Demokratien, Bd. II S. 107. Die Erfahrung lehrt, daß dieser Gedanke nicht ohne weiteres zu verwirklichen ist.

[105]) Vgl. Prot. S. 295/96; Sten. Ber. S. 2114/2156.

ruht auf der Unvollkommenheit der in Frage kommenden Gesetzesbestimmungen; in deren Beschaffenheit liegen die aufgedeckten Mängel begründet. Rechtlich ist sie nicht zu erfassen, ruft insbesondere keine Fehlerhaftigkeit, Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit, hervor, weder der Abstimmung selbst noch der das Verfahren regelnden gesetzlichen Bestimmungen. Sie muß de lege lata als ein auf einer unzweckmäßigen Gesetzgebung beruhender Mangel in Kauf genommen werden.

§ 8.

Sind Stimmgeheimnis und Stimmfreiheit gewahrt?

In den vorausgehenden Darlegungen wurde die Sachlage unter objektiven Gesichtspunkten betrachtet. Es erscheint angebracht, die dort festgestellten Verhältnisse einmal vom Standpunkt des einzelnen Bürgers und seiner subjekiven Rechte zu beleuchten: Die Gegner des Volksentscheids haben die Parole „Stimmenthaltung" ausgegeben, die befolgt wird; das hat die Erfahrung gezeigt. Zur Stimmurne gehen fast nur diejenigen, die für den Gesetzesvorschlag stimmen wollen. Die Folge dieser Tatsache ist, daß der außenstehende Beobachter erkennen kann, wer für den Gesetzesvorschlag stimmt. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß trotz aller Aufrufe eine verhältnismäßig geringe Anzahl von Neinstimmen erscheint; die Masse der Abstimmenden hat für den Entwurf gestimmt. Für den einzelnen Staatsbürger, der an der Abstimmung teilnimmt, besteht eine Vermutung für die Abgabe einer Jastimme, die nicht zu widerlegen ist[106]). Umgekehrt ist leicht zu erfahren, wer nicht zur Stimmurne schreitet. Von dem ist ohne weiteres anzunehmen, daß er gegen den Entwurf eingestellt ist. Zutreffend betont Tannert, daß ein solcher Schluß aber nur bei solchen Leuten zulässig ist, die als politisch interessiert bekannt sind[107]).

---

[106]) Tannert S. 11 ff.; Kaisenberg bei Nipperdey Bd. II S. 174/75; v. Jan, Jb. ö. R. Bd. 10 S. 202; abweichend Preuß, Reich und Länder S. 229, der die Ansicht vertritt, daß die Vermutung nicht besteht, solange sich die Gegner nicht restlos fernhalten. Demgegenüber ist an dem oben vertretenen Standpunkt festzuhalten. Praktisch besteht eben die im Text gekennzeichnete Vermutung für jeden einzelnen, daran können die wenigen Neinstimmen nichts ändern. Gegen Preuß spricht auch die praktische Erfahrung. Es wird nachgewiesen werden, daß die angedeuteten Schlüsse wirklich gezogen worden sind.

[107]) S. 13.

Das waren die praktischen Erwägungen und Erscheinungen. Staatsrechtlich bedeuten sie, daß beim Volksentscheid in seiner gegenwärtigen Gestaltung das Stimmgeheimnis verloren ist. Art. 125 RV. spricht nur von W a h l geheimnis; von Abstimmungen ist nicht die Rede. Man wird aber unbedenklich der Ansicht[108]) beitreten können, nach der auch die Abstimmung beim Volksentscheid von Art. 125 miteinbegriffen wird. Denn es erscheint richtig, wenn Wittmayer darauf hinweist, daß es außer dem Wahlrecht in die öffentlichen Vertretungskörper noch andere Anlässe zur Abstimmung gibt, bei denen das politische Vermögen des einzelnen zur Geltung kommt und dieses sachlich erweiterte Stimmrecht dem Umfang nach grundsätzlich nur gleichgeordnet sein kann[109]). Einleuchtend erscheint ferner der bei Tannert[110]) ausgesprochene Gedanke, daß „das Stimmgeheimnis sozusagen noch begründeter und stärker ist als das Wahlgeheimnis entsprechend der Rechtstatsache, daß der im Volksentscheid organisierte Wille des Volkes sich dem Reichstagswillen eigenberechtigt überordnet". Mehrere Schriftsteller sprechen von Stimmfreiheit und Stimmgeheimnis schlechthin ohne weitere Begründung[111]). Bestätigt wird die im Text vertretene Auffassung durch die Uebersetzung der Reichsverfassung bei Brunet, der in Art. 17 und 22 von „suffrage", „élection" spricht, aber in Art. 125 den umfassenderen Ausdruck „vote" gebraucht[112]). Daß die geschilderten Tatsachen einen groben Verstoß gegen § 6 VEG. bedeuten, der geheime Abstimmung vorschreibt, ist ferner leicht einzusehen. Darauf kam es hier nicht so sehr an. Es sollte vielmehr gezeigt werden, daß bei der durch die einschlägigen Gesetzesbestimmungen ermöglichten Handhabung des Volksentscheids ein subjektives öffentliches Recht, das verfassungsmäßig verbrieft ist, verletzt wird.

Wie es beim einfachen Reichsgesetz ist, ist es auch bei Verfassungsänderungen. Zwar kann in diesem Fall eine konsequent durchgeführte Stimmenthaltung nicht die Wirkungen haben wie

[108]) Z. B. Kaisenberg a.a.O. S. 164; Poetzsch-Heffter Anm. 1 zu Art. 125; Thoma bei Nipperdey Bd. I S. 26; Kunghoffer, A. ö. R. Bd. 53 S. 58; Anschütz, Komm. Anm. zu Art. 125; Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung S. 55; vgl. auch Ebermayer, Strafgesetzbuch Anm. 2 zu StGB. § 107.

[109]) Wittmayer S. 55 a.a.O.

[110]) S. 15.

[111]) Poetzsch-Heffter Anm. 1 zu Art. 125; Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren S. 37/38 ff.

[112]) Brunet S. 327 ff.

beim einfachen Reichsgesetz; denn es muß mehr als die Hälfte der Abstimmungsberechtigten mit „Ja“ stimmen, wenn der Vorschlag Gesetz werden soll. Trotzdem ist auch beim verfassungsändernden Reichsgesetz Stimmenthaltung seiner Gegner zu erwarten. Hauptsächlich werden es zwei Gedanken sein, die sie veranlassen können, ihre Gegnerschaft durch Stimmenthaltung kundzutun[113]). Es bringt für sie keinen Nachteil, wenn sie sich nicht an der Abstimmung beteiligen. Ferner ist zuweilen der verfassungsändernde Charakter des Gesetzes noch zweifelhaft[114]), also Enthaltung auf alle Fälle günstig, zum mindesten nicht gefährlich. Demnach ist festzustellen, daß beim verfassungsändernden Gesetz die Beteiligungsverhältnisse dieselben sind wie beim einfachen Reichsgesetz. Daraus folgt, daß auch im Falle des Art. 76 Abs. 1 Satz 4 das Stimmgeheimnis in gleichem Maße verloren ist.

Eine andere bedauerliche Erscheinung ist die Folge der aufgedeckten Beziehungen: das sind die im hohen Maße beim Volksentscheid gemachten Versuche einer Terrorisierung und Beeinflussung von Stimmberechtigten. Ermöglicht wird sie dadurch, daß ohne weiteres von den sich an der Abstimmung Beteiligenden angenommen werden kann, daß sie für den Gesetzentwurf stimmen, daß bei denen, die sich von ihr fernhalten, die entgegengesetzte Vermutung am Platze ist. Es interessiert hier nur die staatsrechtliche Seite. Ob diejenigen, die derartige Beeinflussungsversuche machen, strafbar sind, ist nicht zu untersuchen; vielmehr ist nachzuweisen, daß solche Terrorakte tatsächlich vorkommen. Am aufschlußreichsten ist in dieser Hinsicht eine Interpellation, die am 26. Juni 1926 an den Reichstag gerichtet wurde[115]). Aus ihr ist ersichtlich, daß in vielen Fällen die Entschließungsfreiheit der Abstimmungsberechtigten über die Teilnahme am Volksentscheid ganz erheblich beeinträchtigt wurde. Insbesondere wurden für den Fall einer nicht erwünschten Handlungsweise wirtschaftliche Nachteile in Aussicht gestellt. Der Tatsache, daß derartige Terrorakte infolge der besprochenen reichsgesetzlichen Bestimmungen möglich sind und tatsächlich vorkommen, wird im Schrifttum wiederholt Beachtung geschenkt[116]).

[113]) Vgl. zu diesen Ausführungen Tannert S. 11 ff.

[114]) Das war der Fall beim Gesetzentwurf „Fürstenenteignung“.

[115]) Vgl. Drucks. 3. Wahlperiode 1924, Nr. 2473.

[116]) v. Jan, Jb. ö. R. Bd. 10 S. 202; Katzenstein, Justiz Bd. I S. 597; Kaisenberg bei Nipperdey Bd. II S. 166; ferner hierzu und zum folgenden Tannert S. 14.

Es soll noch einen Schritt weitergegangen werden. Wenn man die Folgen der geschilderten Vorgänge betrachtet, kommt man zu auffallenden Ergebnissen. Durch die Ausübung des Abstimmungsterrors werden ohne Zweifel viele Leute, die vielleicht in Wahrheit für einen Gesetzentwurf eingestellt sind, der Abstimmung fern bleiben. Sie geben sich dadurch den Anschein, als ob sie dagegen seien. Dieser Umstand trägt dazu bei, daß das Abstimmungsergebnis noch unrichtiger wird, als es ohne diese Vorkommnisse durch die von den Gegnern des Entwurfs propagierte und erzielte Stimmenthaltung schon sein würde. Viele werden umgekehrt zur Stimmurne gehen, die in Wirklichkeit gegen den Gesetzesvorschlag sind, denn dadurch vermeiden sie in Aussicht gestellte Unannehmlichkeiten und scheinen äußerlich Anhänger des Gesetzentwurfs zu sein. Man wird annehmen können, daß sie in Wahrheit eine Neinstimme abgeben. Durch die Anzahl dieser Leute, die vorgeben, mit „Ja" zu stimmen, in Wahrheit aber ihre Stimme g e g e n den Gesetzentwurf abgeben, wird zwar das Ergebnis der Abstimmung nicht unrichtiger. Aber gerade durch sie kann der Fall eintreten, der bereits erwähnt wurde. Wenn die Zahl der Anhänger des Entwurfs nahezu die Hälfte der Abstimmungsberechtigten beträgt, dann brauchen sich ja nur verhältnismäßig sehr wenige g e g e n den Vorschlag auszusprechen, um ihm zur A n n a h m e zu verhelfen. Das kann sehr leicht die Menge der auf diese Weise zu der Teilnahme an der Abstimmung Veranlaßten sein. Es ist demnach die Möglichkeit gegeben, daß auch durch diesen Umstand die Annahme oder Ablehnung eines im Volksbegehren beantragten Gesetzes der Laune des Zufalls überlassen bleibt.

Es ist ein Blick zu werfen auf die rechtliche Bedeutung der gekennzeichneten Verhältnisse. Daß Art. 125 auf Abstimmungen beim Volksentscheid Anwendung findet, wurde bereits nachgewiesen. Der Begriff der Abstimmungsfreiheit bedeutet nach geltendem Staatsrecht, daß kein Abstimmungsberechtigter gezwungen werden kann, für einen bestimmten Gesetzesvorschlag zu stimmen. Jeder Stimmberechtigte kann sein Stimmrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussungen von außen ausüben. Die freie Abstimmungsbetätigung ist geschützt[117]). Ebenso wie die Entschließungsfreiheit, i n w e l c h e r R i c h t u n g der Bürger seine Stimme abgeben will, hat er ein freies Bestimmungsrecht darüber, o b e r ü b e r h a u p t sein Stimmrecht ausüben will oder nicht. Das entspricht dem Art. 125 RV. und geht auch aus all-

[117]) Vgl. Kaisenberg bei Nipperdey Bd. II S. 165.

gemeinen Erwägungen hervor. Solange nicht eine positive Rechtsbestimmung das Gegenteil festsetzt und einen Beteiligungszwang einführt, ist an diesem Satz festzuhalten. Widerrechtlich und insbesondere verfassungswidrig ist in jedem Fall aber eine Beeinflussung von Stimmberechtigten in der beschriebenen Form durch Privatpersonen. Diese Auffassung scheint die zutreffende zu sein. Bedenklich ist es, wenn Kaisenberg[118]) Beeinträchtigungen außerhalb des amtlichen Verfahrens durch Private, Arbeitgeber usw. als nicht unter die Bestimmung des Art. 125 RV. fallend ansieht, sondern lediglich eine strafrechtliche Verfolgung für möglich hält. Demgegenüber ist zu betonen, daß weder Entstehungsgeschichte[119]) noch Wortlaut oder Zweck der Bestimmung den Anlaß zu einer derartig engen Auslegung geben können. Der Fassung und dem Zweck des Art. 125 entspricht vielmehr die hier gegebene Auslegung[120]). Denn sein Zweck ist der Schutz und die Sicherstellung der freien Betätigung des Stimmrechts gegenüber Beeinträchtigungen, ganz gleich, von welcher Seite sie kommen mögen. Das Ergebnis der Untersuchung ist: bei der Verwirklichung der Verfassungsbestimmungen über den Volksentscheid wird das Eintreten von Tatsachen ermöglicht, die die Richtigkeit des Abstimmungsergebnisses noch weiter gefährden und außerdem im Widerspruch mit Art. 125 RV. stehen.

§ 9.

Ist der Unterschied zwischen einfachem und verfassungsänderndem Reichsgesetz gesichert?

Die verfassungsrechtliche Behandlung des einfachen und des verfassungsändernden Reichsgesetzes im Volksgesetzgebungsverfahren ist verschieden. Für das Zustandekommen eines einfachen Gesetzes genügt, daß sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt und die Mehrheit der sich Beteiligenden für den Entwurf stimmt (RV. Art. 75). Zur Annahme eines verfassungsändernden Gesetzes[121]) bedarf es der Zustimmung

---

[118]) Kaisenberg bei Nipperdey, Bd. II S. 165.

[119]) Vgl. Prot. S. 381, 506 ff.

[120]) Ebenso wie im Text Anschütz, Komm. Anm. zu Art. 125; Poetzsch-Heffter, Anm. 1 zu Art. 125.

[121]) Es ist zutreffend, wenn im Schrifttum betont wird, daß es sich bei Art. 76 RV. nicht um Aenderungen der Verfassung handeln müsse, sondern daß solche Gesetze unter den für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen erschwerten Umständen

der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten (Art. 76 Abs. 1 Satz 4 RV.). Dabei ist zu beachten, daß Art. 75 auch bei verfassungsändernden Reichsgesetzen dann Platz greift, wenn es zu einer Volksabstimmung ohne vorhergehendes Volksbegehren kommt[122]). Der Zweck dieser Regelung war, daß der Volksentscheid gegenüber der Macht des Reichstags erschwert werden, andererseits aber ein Unterschied zwischen einfachem und verfassungsänderndem Gesetz bestehen sollte[123]). Dieser letztere Gedanke kommt auch zum Ausdruck in den Bestimmungen über die ordentliche Gesetzgebung[124]). Eine bestimmte Beteiligung verlangte man, damit der Volksentscheid „das gewünschte Gewicht in den Augen der Bevölkerung habe". Bei einfachen Gesetzen sollten die Volksabstimmungen „nicht zu leicht und nicht zu schwer gemacht werden"[125]). Das waren im wesentlichen die Gedanken, die zu der gegenwärtigen Regelung Anlaß gaben. In der Praxis haben sie diese ihnen zugedachten Zwecke nicht erfüllt.

Man kann davon ausgehen, daß beim Volksentscheid die Gegner des Entwurfs sich der Stimme enthalten. Dann gehen nur die Anhänger des Gesetzesvorschlags zur Stimmurne. Zur Annahme eines jeden Gesetzes müssen demnach die Mehrzahl der Abstimmungsberechtigten in Wirklichkeit zustimmen. Die sich Beteiligenden und die mit „Ja" Stimmenden sind annähernd identisch. Das erscheint zweifelsfrei. Durch diese Tatsache wird aber die Bestimmung des Art. 75 RV. wertlos gemacht und seine praktische Bedeutung überhaupt in Frage gestellt. Denn in Wirklichkeit ist es doch so, daß in jedem einzelnen Falle eines Volksentscheids, sei sein Gegenstand verfassungsändernd oder nicht, die verfassungsmäßig nur für Verfassungsänderungen vorgesehene Mehrheit erreicht werden muß, um den Entwurf Gesetz werden zu lassen. Tannert nimmt an, daß Volksentscheide gemäß Art. 75

---

beschlossen werden müssen. Da die im Text gebrauchte Ausdrucksweise die übliche ist, sind Mißverständnisse wohl nicht zu befürchten. Vgl. zu der Frage z. B. Bredt, Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. Bd. 82; Klinghoffer, A. ö. R. N. F. Bd. 14, S. 17.

[122]) Hierzu und zum folgenden Tannert S. 20 ff.

[123]) Vgl. Prot. S. 295/96; Sten.-Ber. S. 2114; 2156.

[124]) Zu einem Beschluß des Reichstages ist einfache Stimmenmehrheit erforderlich, soweit die Verfassung kein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt (Art. 32). Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen (Art. 68 Abs. 2). Zum Beschluß von Verfassungsänderungen im Reichstag ist doppelte Zweidrittelmehrheit erforderlich (Art. 76 Abs. 1 Satz 2).

[125]) Prot. S. 295.

häufiger vorkommen werden als solche nach Art. 76[126]). Das ist eine Vermutung, deren Richtigkeit nicht erwiesen ist. Vielmehr kann aus den bisherigen Erfahrungen ebenso der entgegengesetzte Schluß gezogen werden. Er folgert weiter, daß die Uebertragung der Erschwerung volksbegehrter verfassungsändernder Gesetze auf einfache oder nicht volksbegehrte verfassungsändernde somit als Regel anzusehen ist[126]). Das ist fraglich. Wenn die Erfahrung der Zukunft lehrt, daß im Wege des Volksbegehrens beantragte verfassungsändernde Gesetze zahlreicher sein werden, wird man das Gegenteil feststellen müssen. Aber das ist auch nicht wesentlich. Wichtig ist vielmehr die Tatsache, daß das Gesetz die Möglichkeit gibt, die Erschwerung, die es für das verfasssungsändernde Gesetz dem einfachen Reichsgesetz gegenüber vorsieht, in der Praxis zu umgehen. Das war in diesem Abschnitt zu zeigen. Es ist zutreffend, wenn Tannert im Anschluß an die Feststellung dieser Zusammenhänge zu der Ansicht kommt, daß „hier verfassungspolitisch eine entscheidende Benachteiligung des Reichsvolkes in seiner Stellung insbesondere zum Reichstag vorliegt, daß praktisch der Wert des Art. 75 in einem Maße herabgedrückt ist, daß seine Existenz lediglich als Abstraktion, als demokratisches Etwas erscheinen mag".

Tannert spricht auch in diesem Falle von der Zerstörung eines „„reichsgrundgesetzlichen Hauptrechts"[127]). Vielleicht besteht auch hier die Gefahr, daß infolge des Ausdrucks leicht Irrtümer und Verwechslungen möglich sind. Tatsächlich ist es doch so, daß positive Verfassungsbestimmungen auf Wegen, die bei Schaffung der Verfassung nicht vorausgesehen wurden, umgangen und ihre Zwecke vereitelt werden können. Eine Formulierung der beobachteten Tatsache, die besagt, daß die praktische Auswirkung einer Gesetzesbestimmung nicht ihrem Zweck entspricht, ist eher am Platze. Daran ist trotz der von Tannert (a.a.O.) gegebenen Erläuterung seines Ausdrucks festzuhalten[128]).

§ 10.

2. Die Mängel bei den übrigen Fällen des Volksentscheids.

Bisher wurde lediglich der Fall des Volksentscheids auf Volksbegehren betrachtet. Die Mängel, die sich dort erkennen ließen,

---

[126]) a.a.O.

[127]) Tannert S. 22.

[128]) Vgl. S. 25, 26, 27 der Arbeit.

sind in gleichem Maße bei den übrigen Fällen des Volksentscheids vorhanden[129]). Der Volksentscheid findet statt, wenn sich zwei Organe der ordentlichen Gesetzgebung über ein Gesetz nicht einigen können, und zwar unter folgenden Voraussetzungen:

1. Wenn der Reichspräsident den Volksentscheid über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz binnen eines Monats nach der Beschlußfassung angeordnet hat (Art. 73 Abs. 1);

2. wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid über ein auf Verlangen eines Reichstagsdrittels nicht verkündetes Gesetz verlangt (Art. 72, 73 Abs. 2);

3. im Falle des Volksentscheids auf Volksbegehren (Art. 73 Abs. 3);

4. wenn der Reichspräsident bei Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz den Volksentscheid anordnet (Art. 74 Abs. 3);

5. wenn der Reichstag gegen den Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen und der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt hat (Art. 76 Abs. 2)[130]).

Bei dem oben betrachteten Fall des Volksentscheids auf Volksbegehren war zu beachten, daß sich die Stimmberechtigten in drei Gruppen teilen ließen: diejenigen, die mit „Ja" stimmten, die, welche Neinstimmen abgaben und die große Menge derer, die der Abstimmung überhaupt fernblieben. Bei diesen ist wiederum zu scheiden zwischen den Gegnern des Entwurfes und den tatsächlich Uninteressierten. Solange eine solche Gruppenbildung möglich ist, muß mit dem Eintritt der geschilderten Mißstände gerechnet werden. Das ist immer der Fall, wenn nur eine Frage zur Abstimmung gelangt wie bei Ziffer 1, 2 und 5 der gegebenen Darstellung. Bei Ziffer 3 sind zwei Möglichkeiten vorhanden. Hat der Reichstag das begehrte Gesetz abgelehnt, dann liegen die Verhältnisse so, wie es ausführlich dargestellt wurde. Hat jedoch der Reichstag ein abweichendes Gesetz beschlossen, dann sind Gegenstand des Volksentscheids das begehrte und das vom Reichstag beschlossene Gesetz (VEG. § 3 Abs. 1). Es fragt sich, ob unter diesen Umständen dieselben Möglichkeiten gegeben sind. Der sich an der Abstimmung Beteiligende kann seinen Standpunkt

[129]) Vgl. zu diesen Ausführungen Tannert S. 22 ff.

[130]) Eine nochmalige Zusammenstellung der verschiedenen Fälle des Volksentscheids an dieser Stelle schien der besseren Uebersicht halber angebracht.

zu dem Entwurf auf dreierlei Weise äußern[131]): Auf dem Stimmzettel befinden sich zwei Fragen; er kann entweder die erste bejahen und die zweite verneinen oder umgekehrt die erste verneinen und die zweite bejahen oder schließlich beide Fragen verneinen. Eine Bejahung beider Fragen ist nicht möglich. Die Folge würde Ungültigkeit des Stimmzettels sein (VEG. § 18 Abs. 1 Ziff. 3). In diesem Fall wird man allerdings sagen müssen, daß eine folgerichtig durchgeführte Stimmenthaltung der Gegner des Volksentscheids nicht die bekannten Wirkungen hat, sondern daß in diesem Falle neben zwei sich gegenseitig ausschließenden Arten der Stellungnahme noch eine dritte Möglichkeit der Aeußerung besteht, daß also in diesem Fall die Wirkung und das Ergebnis nicht vorauszusehen und es daher für die Gegner der in Frage stehenden Gesetzentwürfe ratsam ist, zur Stimmurne zu schreiten und beide auf dem Stimmzettel aufgezeichneten Fragen zu verneinen. Fall 4 liegt ebenso wie die übrigen. Zwar sind auch bei ihm zwei Fragen zu beantworten, aber nur zwei Möglichkeiten der Stellungnahme gegeben: entweder ist die erste Frage zu bejahen und die zweite zu verneinen oder die erste Frage zu verneinen und umgekehrt die zweite zu bejahen. Eine Bejahung oder Verneinung beider Fragen ist nicht möglich und macht den Stimmzettel ungültig (VEG. § 18 Ziff. 5). Demnach besteht auch hier die Möglichkeit der Stimmenthaltung für die Gegner, so daß dieser Fall ebenso gelagert ist wie die zuerst durchsprochenen. Damit scheint der Nachweis erbracht, daß in allen Fällen des Volksentscheids mit einer Ausnahme die Gefahr unrichtiger Ergebnisse in Verbindung mit den anderen nachgewiesenen Mißständen besteht.

§ 11.

3. Zusammenfassung des Ergebnisses der Untersuchung.

Das Ergebnis der vorausgehenden Untersuchungen lautet: Bei der gegenwärtigen Regelung des Verfahrens beim Volksentscheid in der Reichsverfassung und im Gesetz über den Volksentscheid haben sich Mängel gezeigt. Beim Volksentscheid über ein einfaches Reichsgesetz enthalten sich die Gegner des Entwurfes der Stimme. Dadurch kann das Ergebnis der Abstimmung unwahr werden, d. h. trotzdem die in der Reichsverfassung ver-

[131]) Vgl. dazu Lucas, Jur. Rundschau Jg. 2 (1926), Bd. I Sp. 530.

langte Anzahl von Stimmberechtigten an dem Gesetzentwurf interessiert ist und innerlich Stellung für „Ja" oder „Nein" genommen hat, kann er nur Gesetz werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten dafür ausspricht. In Wirklichkeit kann die wahre Meinung der Stimmberechtigten so sein, daß die Voraussetzungen für eine Annahme des Vorschags erfüllt sind. Durch eine unvorhergesehene Ausnutzung der gesetzlichen Regelung kann ein entgegengesetztes Ergebnis die Folge der Enthaltung sein. Im Falle des verfassungsändernden Gesetzes (RV. Art. 76) ist diese Möglichkeit allerdings nicht vorhanden.

Nur die Anhänger eines Entwurfes gehen zur Stimmurne. Das ist allgemein auf Grund der entsprechenden Aufrufe der Gegner anzunehmen, so daß für jeden Teilnehmer an der Abstimmung eine unwiderlegbare Vermutung für sein „Ja" besteht. Dadurch wird das in Art. 125 gewährleistete Stimmgeheimnis verletzt.

Die Folge der Erkennbarkeit der Stellung des einzelnen zu einem dem Volksentscheid unterbreiteten Gesetzentwurf ist die Ermöglichung von Terrorakten und Versuchen der Beeinflussung von Stimmberechtigten. Auch diese Versuche sind lediglich die Folge der Gesetzesbestimmungen. Zwar wird der, welcher solche Beeinflussungsversuche macht, fast immer strafbar sein. Das bleibt hier außer Betracht. Es ist schon als ein Mangel des Volksentscheids anzusehen, daß derartige gegen den Grundsatz der Stimmfreiheit verstoßende Handlungen möglich sind.

Schließlich wird die in der Reichsverfassung vorgesehene Erschwerung des verfassungsändernden Gesetzes gegenüber dem einfachen Reichsgesetz praktisch unmöglich gemacht. In jedem Falle kann ein Gestzesvorschlag unter den nur für Verfassungsänderungen vorgesehenen erschwerten Bedingungen Gesetz werden.

Diese Erscheinungen sind auch in allen anderen Fällen des Volksentscheids zu beobachten mit Ausahme des Volksentscheids auf Volksbegehren in dem Fall, daß der Reichstag ein abweichendes Gesetz beschlossen hat.

Wenn diesen Mängeln abgeholfen werden soll, dann muß ein Weg gefunden werden, der auch die Gegner eines Volksentscheids veranlaßt, unter allen Umständen zur Stimmurne zu gehen. Wenn das geschieht, sind alle dargestellten Schwierigkeiten überwunden. Auf welche Weise es geschehen kann, soll im nächsten Abschnitt der Arbeit untersucht werden.

Kapitel II.

Die Abstellung der Mängel ohne Verfassungsänderung.

§ 12.

Der Weg der Auslegung.

Bei dem Versuch, zu einer Abstellung der nachgewiesenen Mängel zu gelangen, ist Bedacht darauf zu nehmen, daß die Neuerungsvorschläge eine möglichst geringe Aenderung des gegenwärtigen Rechtszustandes erfordern. Daher soll zuerst erwogen werden, ob eine Lösung der aufgeworfenen Fragen ohne Aenderung der Reichsverfassung selbst durch einfaches Reichsgesetz möglich ist. Der am allernächsten liegende Weg ist das Mittel der Auslegung. Doch ist es wohl nicht möglich, durch eine andere als die bisher geübte Auslegung der in Frage kommenden Bestimmungen zu besseren und brauchbareren Resultaten zu kommen. Ihre Mittel[132]), Auffassung des Wortlauts, Entstehungsgeschichte, Stellung im System der Reichsverfassung und logische Auslegung (ratio legis) versagen sämtlich, denn der Wortlaut und seine Bedeutung sind vollkommen klar. Wo aber das der Fall ist, bleibt kein Raum für eine weitere Auslegung. „Für die Entscheidung secundum legem bleibt in letzter Linie der Text erheblich. Ist dessen Sinn eindeutig, so ist jede von ihm abweichende Auslegung selbst aus historischen Quellen, Materialien und dem Gesetz zugrundeliegenden Tatsachen ausgeschlossen"[133]).

Trotzdem ist ein solcher Versuch von Liepmann[134]) beim Volksentscheid auf Volksbegehren gemacht worden. Liepmann vertritt den Standpunkt, daß beim Volksentscheid auf Volksbegehren stets zwei Gesetzentwürfe zur Abstimmung stehen. Ein Eingehen auf Einzelheiten, insbesondere auf die von Liepmann a.a.O. angeführten Gründe, scheint nicht erforderlich; denn abgesehen davon, daß seine Ansicht stark bezweifelt worden ist[135]), hat der von Liepman gewiesene Weg keine grundlegende Bedeutung für den Volksentscheid im allgemeinen, wie er den Gegenstand der vorliegenden

---

[132]) Vgl. dazu Manigk, Art. „Auslegung" im Handwörterbuch d. Rechtswiss. Bd. I S. 428 ff.

[133]) Manigk a.a.O. S. 434.

[134]) Ztschr. ö. R. Bd. 6 S. 609 ff.

[135]) Vgl. Kaisenberg, Ztschr. ö. R. Bd. 6 S. 176 ff.; Lucas, J. Rdsch. Jg. 2 Bd. I S. 529 ff.; Tannert S. 29.

Arbeit bildet. Die geschilderten Mängel bleiben bei den übrigen Fällen des Volksentscheids bestehen; bei ihnen gibt es überhaupt keine Möglichkeit, durch eine andere Auslegung einen Ausweg zu schaffen, so daß man das Mittel der Auslegung in diesem Fall als ungeeignet bezeichnen kann.

§ 13.

Nichtbeteiligung gelte als Jastimme.

Als einzig möglicher Weg zur Vermeidung der nachgewiesenen Mißstände bleibt eine Aenderung der gesetzlichen Regelung durch Reichsgesetz übrig. Die folgenden Untersuchungen sollen zeigen, ob ein einfaches nicht verfassungsänderndes Reichsgesetz hinreichend ist. Erst wenn das Gegenteil der Fall ist, wird die Möglichkeit einer Verfassungsänderung ins Auge zu fassen sein.

Das Ziel muß sein, die Gegner des dem Volksentscheid unterbreiteten Gesetzentwurfs zur Teilnahme, und zwar zur Abgabe ihrer Neinstimme, zu veranlassen. Dies durch Einführung eines einfachen Reichsgesetzes anzustreben, gibt es verschiedene Möglichkeiten.

Zum Beispiel würde eine Gesetzesbestimmung, die ausspricht, daß Nichtbeteiligung als Jastimme gelte, vermutlich die erwünschte Wirkung haben. Ihre Brauchbarkeit ist zu prüfen. Dabei muß dreierlei beachtet werden: eine derartige Gesetzesbestimmung muß im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des geltenden Rechts, insbesondere des geltenden deutschen Staatsrechts stehen. Weiter ist zu berücksichtigen, ob eine gleiche oder ähnliche Einrichtung schon in der Geschichte des Rechts zu beobachten ist, und ob die mit ihr gemachten Erfahrungen zu der Erwartung berechtigen, sie werde im deutschen Staatsrecht ihren Zweck erfüllen. Schließlich muß geprüft werden, wie sich die Einführung auf die einzelnen Mängel auswirken würde. Brauchbar ist nur eine Lösung, die die Mißstände s ä m t l i c h abstellt, ohne neue Schwierigkeiten herbeizuführen.

Durch Einführung der Bestimmung, Nichtbeteiligung solle als Jastimme gelten, würde gewissermaßen verfügt über ein subjektives öffentliches Recht des Staatsbürgers. Da im geltenden Recht nicht das Gegenteil festgelegt ist, scheint eine solche Nichtausübung zulässig zu sein. Es fragt sich nur, ob der Staat in diese für den Bürger offenbar bestehende Freiheit einzugreifen das Recht hat und erklären darf, daß nicht abgegebene Stimmen als Jastimmen gelten sollen. Ohne auf diese Frage näher einzugehen,

wird man sagen können, daß ungeachtet einer zulässigen Nichtausübung des Stimmrechts die Einführung eines Gesetzes, das die Stimmen der Wahlmüden den Jasagern zuzurechnen befiehlt, möglich ist. Der einzelne Bürger mag sich zur Abgabe seiner Stimme in bejahendem oder verneinendem Sinne entschließen. Tut er das nicht, dann muß er sich gefallen lassen, daß in anderer Weise über sein Stimmrecht verfügt wird, wenn es im Staatsinteresse liegt. Es ist richtig, daß derjenige, der von einem angebotenen Recht keinen Gebrauch macht, als auf dasselbe verzichtend betrachtet werden kann[136]). Eine Bestimmung des geschilderten Inhalts wäre unter normalen Umständen sicherlich die zweckmäßigste. Wenn es mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes in krassem Widerspruch stehende Ergebnisse zu verhindern gilt, läßt sie sich sehr wohl verteidigen.

Das waren die allgemeinen Erwägungen über die rechtliche Haltbarkeit einer derartigen Bestimmung. Dem Inhalt nach findet sie sich in der Verfassung des Kantons St. Gallen vom Jahre 1830[137]). Die Erfahrung hat gezeigt, daß trotzdem eine ganz beträchtliche Zahl Nichtwähler vorhanden gewesen sind. Was in einem so kleinen Gemeinwesen wie einem Schweizer Kanton der Fall ist, das wird in noch weit höherem Maße in einem Staat von der Größe des Deutschen Reiches eintreten. Diese Vermutung darf man wohl aussprechen, wenn man sich auch in vollem Maße der Tatsache bewußt sein muß, daß bei der Uebertragung in einem Lande gemachter Erfahrungen auf ein anderes größte Vorsicht anzuwenden ist.

Welche Bedeutung würde eine gesetzlich vorgeschriebene Zuzählung der Stimmenthaltungen zu den Jastimmen unter solchen Verhältnissen haben? Solange die übrigen Bestimmungen über den Volksentscheid, insbesondere Art. 75 RV., bestehen bleiben, ist keine Besserung zu erhoffen. Denn durch die Anrechnung der Nichtbeteiligung als Jastimme wird sie noch nicht zur Beteiligung. Mit Rücksicht auf Art. 75 würde trotz des Bestehens der Bestimmung, Nichtbeteiligung solle als Jastimme gelten, durch Stimmenthaltung der Gegner des Gesetzentwurfes unter Umständen die Herbeiführung unrichtiger Abstimmungsergebnisse möglich sein. Denn sie können durch Stimmenthaltung das Zustandekommen der Mindestziffer nach wie vor vereiteln. Erst ein Wegfall des

[136]) v. Mohl, Bd. II S. 325.
[137]) Zit. bei Tannert S. 30.

Art. 75 würde eine solche Taktik unmöglich machen[138]). Die Ausgabe der Parole „Stimmenthaltung" durch die Gegner wäre nicht mehr möglich; sie müßten zur Stimmurne schreiten und ihre Neinstimme abgeben, wenn sie das Abstimmungsergebnis wirksam beeinflussen wollten. Aber in diesem Falle brauchten sich die Anhänger nicht an der Abstimmung zu beteiligen, ihre Stimmen kämen ja unter allen Umständen dem Entwurf zugute. Es wäre denkbar, daß von ihnen diesmal die Parole „Stimmenthaltung" ausginge. Dann wäre es an den Gegnern, ihr Stimmrecht auszuüben und mit Nein zu stimmen. Die Abstimmungswahrheit und das Stimmgeheimnis wären auch in diesem Falle verloren. Es kommt hinzu, daß die Stimmen derjenigen, die sich ehrlich der Stimme enthalten wollen, denen zugute kommen, die für den Entwurf stimmen.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß eine Zuzählung der Stimmenthaltungen zu den Jastimmen an der mangelhaften Gestaltung des Volksentscheids wenig ändern würde und daher zu verwerfen ist.

§ 14.

Verbindung von Abstimmungen bei Volksentscheid und Reichswahlen.

Auch eine Verbindung von Abstimmungen über den Volksentscheid und Reichswahlen könnte in Frage kommen. In der Nationalversammlung wurde bei Beratung des Reichswahlgesetzes erklärt, die Vornahme anderer öffentlicher Wahlhandlungen und Abstimmungen unter Benutzung der gleichen Wählerlisten und Wahlumschläge sei zulässig[139]). Die Reichsstimmordnung vom 14. März 1924 sieht eine Verbindung von Wahlen und Abstimmungen vor[140]). In den meisten Staaten der Vereinigten Staaten von Nordamerika gilt ebenfalls der Grundsatz, daß Referendumsabstimmungen mit Staatswahlen verbunden werden. Es ist deshalb angeordnet, daß Volksbegehren jeweils eine bestimmte Frist vor den Wahlen einzureichen sind[141]).

[138]) Der Wegfall des Art. 75 würde eine Verfassungsänderung bedeuten. In den folgenden Ausführungen ist zu zeigen, daß auch auf diesem Wege eine Abstellung der Mängel nicht zu erreichen ist. Deshalb sei gestattet, diesen Fall schon hier zu behandeln. Auf diese Weise wird sich ein besonderes Eingehen darauf in Kap. III dieses Abschnittes erübrigen.

[139]) Prot. S. 310.

[140]) Vgl. § 161 ebenda.

[141]) Inhoffen S. 29.

Welcher Erfolg ist von einer solchen Regelung zu erwarten? Tannert[142]) führt zutreffend aus, daß es verwaltungstechnische Schwierigkeiten bei der Durchführung einer solchen Verbindung kaum geben dürfte. Dagegen ist für die Abstellung der Mängel, die ja das Ziel sein muß, kein zufriedenstellendes Ergebnis zu ersehen. Offenbar ist das Abstimmungsgeheimnis gewahrt. Denn wer zum Reichstag wählt, sich der Stimme beim Volksentscheid aber enthalten will, muß trotzdem zum Abstimmungslokal gehen. Es ist demnach unmöglich, zu erkennen, ob der einzelne sich am Volksentscheid beteiligt. So kann nicht auf seine Einstellung in dieser Hinsicht geschlossen werden. Aber Beteiligungsmindestziffer und Abstufung sind nicht gesichert, denn es ist stets möglich, gar keinen Stimmzettel für den Volksentscheid abzugeben. Als Teilnehmer an der Abstimmung könnte man nur die ansehen, die tatsächlich einen S t i m m zettel abgeben, nicht auch die, welche zwar das Stimmlokal aufsuchen, sich jedoch durch bloße Abgabe eines W a h l zettels lediglich an der W a h l beteiligen. Dann treten aber die beiden anderen Fehler wieder zutage: weder entspricht bei einer Stimmenthaltung der Gegner des Gesetzentwurfes das Abstimmungsergebnis der Wirklichkeit, noch ist der Unterschied zwischen einfachem und verfassungsänderndem Reichsgesetz gewahrt. Eine auf Grund des Gesetzes zur Pflicht gemachte Verbindung von Wahlen und Abstimmungen würde nur einen der nachgewiesenen Mängel beseitigen, die beiden andern aber nach wie vor bestehen lassen. Sie ist daher abzulehnen.

Abgesehen von dem unbefriedigenden Ergebnis dieser Möglichkeit ist zu berücksichtigen, daß in der Praxis die große Schwierigkeit entstehen würde, daß Wahlen und Abstimmungen beim Volksentscheid durchaus nicht immer zeitlich zusammenfallen; sie werden es sogar nur in seltenen Ausnahmefällen tun. Auch hier liegt ein nicht zu überwindendes Bedenken gegen die Einführung der vorgeschlagenen Bestimmung.

§ 15.

Abstimmungszwang.

Eine weitere Möglichkeit, die Gegner eines dem Volksentscheid unterbreiteten Gesetzentwurfs zur Teilnahme an der Abstimmung zu veranlassen, wäre die Einführung des Abstimmungszwanges. Ein Rückblick in die Geschichte des Wahlrechts in Deutschland zeigt, daß schon wiederholt Anregungen in dieser Richtung ge-

[142]) S. 30 (hierzu und zum folgenden).

geben worden sind. Im deutschen Landesstaatsrecht finden sich seit dem Konstitutionalismus manche Ansätze zur Einführung einer Wahlpflicht. W a h l pflicht kam nur in Frage, weil das frühere Staatsrecht Abstimmungen noch nicht kannte. Man wird aber die über die Wahlpflicht entwickelten Grundsätze unbedenklich auch für Abstimmungen gelten lassen können.

Schon in der Frankfurter Nationalversammlung kam die Frage gelegentlich zur Sprache[143]). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde sie als Programmpunkt der Deutschsozialen Reformpartei im Reichstag durch einen Antrag in Gang gebracht, den Reichskanzler um Vorlage eines Gesetzentwurfs zu ersuchen, „wonach das allgemeine und gleiche Reichstagswahlrecht zu einer Reichstagswahlpflicht erweitert wird"[144]). Im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung ging man kurz auf das Problem der Wahlpflicht ein. Es wird dort zugegeben, daß „der Gedanke, die Wahlberechtigung als öffentliches Recht sei zugleich eine Pflicht, zutreffend, ihre Verwirklichung durch Zwang in der Praxis aber höchst unbefriedigend ist. Wer bei unentschuldigtem Ausbleiben nur durch eine Ordnungsstrafe auf seine höchste Bürgerpflicht aufmerksam gemacht werden muß, soll wegbleiben und sich damit selbst entrechten. Die Bedeutung der Wahl diesen Leuten zum Bewußtsein zu bringen, ist nicht Sache des Strafrechts, sondern der politischen Volkserziehung"[145]). Die Frage wurde wieder durch einen am 15. November 1922 im Reichstag eingebrachten Gesetzesvorschlag, der aber nicht Gesetz geworden ist, aufgerollt[146]).

Bevor die zweckmäßige Ausgestaltung des Abstimmungszwangs und seine praktischen Auswirkungen betrachtet werden, ist die Frage zu prüfen, ob seine Einführung nicht im Widerspruch mit Bestimmungen der Reichsverfassung stehen, also verfassungsändernd sein würde. Denn sie wird unter der Ueberschrift „Abstellung der Mängel ohne Verfassungsänderung" behandelt. Zwei Bestimmungen der Reichsverfassung kommen in Frage, die Zweifel an der Zulässigkeit einer Einführung des Abstimmungszwanges durch e i n f a c h e s Reichsgesetz aufkommen lassen könnten. Es sind die Art. 125 und 75 RV.

---

[143]) Vgl. Kahl, DJZ. 1923, Sp. 69; eine ausführliche Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Wahlpflichtgedankens findet sich bei Vutkowich S. 31 ff.

[144]) Drucks. 9. LP. IV. Sess. 1895/97 Bd. I Nr. 38; V. Sess. 1897/98 Bd. I Nr. 63; 10. L.P. 1898/1900 Bd. I Nr. 69.

[145]) Prot. S. 241.

[146]) Drucks. 1922/23 Nr. 5219.

Durch Art. 125 wird die Wahlfreiheit gewährleistet. Daß die Bestimmung auch auf Abstimmungen anzuwenden ist, wurde bereits ausführlich dargelegt[147]). Durch Einführung des Abstimmungszwanges würde aber die Stimmfreiheit nicht verletzt. Sie würde sich dann nach geltendem Recht lediglich darauf beziehen, wie der einzelne Wähler abstimmen will[148]). Allerdings findet sich auch die Auffassung, daß der Begriff der Wahlfreiheit die Wahlpflicht ausschließe[149]).

In Art. 75 ist festgesetzt, daß ein Beschluß des Reichstags durch den Volksentscheid nur außer Kraft gesetzt werden kann, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt. Der Gedanke liegt nahe, daß durch diese Bestimmung Stimmfreiheit in dem Sinne vorgeschrieben ist, daß es im Belieben des einzelnen Staatsbürgers steht, ob er zur Stimmurne gehen will oder nicht. Denn wenn das Ergebnis einer Abstimmung von der Höhe der Beteiligung abhängig gemacht wird, dann ist dabei Voraussetzung, daß dem Abstimmenden freisteht, ob er sich beteiligen soll, mag diese Voraussetzung ausgesprochen sein oder nicht. Es hat den Anschein, als ob eine Einführung des Stimmzwangs im Widerspruch zu Art. 75 stehe und infolgedessen verfasssungsändernd sei. Das ist jedoch nicht ohne weiteres zuzugeben. Denn wenn auch Ausübung des Stimmrechts gesetzlich geboten ist, so würde es im Belieben des Einzelnen stehen, ob er diesem Gebot Folge leisten soll. Er kann auch unter Nichtbeachtung dieses Gebots der Abstimmung fern bleiben und gegebenenfalls die auf Stimmenthaltung gesetzten Rechtsfolgen tragen. Art. 75 würde allerdings durch die Einführung der Stimmpflicht eine erhebliche Verringerung seiner Bedeutung erfahren, aber das wäre nicht dasselbe wie seine Aufhebung. Solange jedoch nicht eine Aufhebung oder Abänderung des Art. 75 in aller Form erfolgt, ist der Schluß, die Einführung der Stimmpflicht sei insofern verfassungsändernd, nicht zwingend.

Damit ist der Nachweis erbracht, daß eine Einführung der Stimmpflicht in Deutschland im Wege des einfachen Reichsgesetzes möglich wäre. Im Schrifttum ist viel für und gegen die rechtliche Haltbarkeit der Stimmpflicht angeführt worden. Da es sich dort aber fast ausschließlich um moralische und rechtspolitische Erwägungen allgemeiner Art handelt, bedarf es einer

---

147) Vgl. § 8 der Arbeit.

148) Vgl. StGH. bei Lammers-Simons S. 410; Kaisenberg bei Nipperdey Bd. I S. 170/71.

149) Triepel, Wahlrecht und Wahlpflicht S. 10.

Darstellung all der für und gegen die Stimmpflicht vorgebrachten Gründe im Rahmen dieser Arbeit nicht[150]). An dieser Stellle war lediglich die Frage zu prüfen, ob die Einführung der Stimmpflicht verfassungsändernd sein würde. Auf sich in anderer Richtung bewegende Gedankengänge einzugehen, erschien nicht erforderlich. Denn was der Gesetzgeber in der vorgeschriebenen Form zum Gesetz erhebt, das ist eben Recht ohne Rücksicht auf seine Zweckmäßigkeit und seinen Inhalt.

Mit der Ansicht, daß sich die Einführung der Stimmpflicht mit der im übrigen ausgesprochenen Stimmfreiheit nicht im Widerspruch befinde, stehen auch die Verhandlungen über die Wahlpflicht im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung im Einklang[151]). Dort wurde erwogen, ob ein bestimmter Grad der Beteiligung verlangt werden oder der Stimmzwang eingeführt werden solle. Letzteres wurde abgelehnt mit der Begründung, daß sich der Stimmzwang in der Schweiz nicht bewährt habe und zu erwarten sei, daß seine Verwirklichung auch in Deutschland unbefriedigend sein werde. Zugegeben wird, daß der Gedanke, das Wahlrecht als öffentliches Recht enthalte zugleich eine Pflicht, ein „ganz gesunder" ist[152]). Nirgends kommt aber zum Ausdruck, daß die Wahl- oder Abstimmungspflicht irgendwie eine Durchbrechung des Grundsatzes der Wahlfreiheit bedeuten würde[153]).

Nach der Fesstellung, daß ein gesetzlicher Abstimmungszwang rechtlich zulässig und im Wege des einfachen nicht verfassungsändernden Reichsgesetzes einführbar ist, bedarf die Frage seiner Ausgestaltung im einzelnen einer genaueren Untersuchung. Vorweg sei bemerkt, daß es sich genau genommen nur um die Einführung eines Beteiligungszwanges handeln, daß aber niemals die wirkliche Abgabe einer Stimme erzwungen werden kann. Verschiedene Rechtsfolgen können an die Nichtbeachtung des Gebotes einer Abstimmungspflicht geknüpft werden. Ihre lediglich programmatische Verkündung, ohne daß eine Nichtbefolgung bestimmte Rechtsfolgen nach sich zieht, würde dem beabsichtigten Zweck nicht gerecht werden und kann daher außer Betracht bleiben. Sie findet sich in Bern, Luzern, Uri, Obwalden, Glarus,

[150]) Vgl. dazu Kahl, DJZ. 1923 Sp. 67 ff.; Vutkowidi, Wahlpflicht; Spira, Die Wahlpflicht; Triepel, Wahlrecht und Wahlpflicht; ders. Ztsdhr. f. Pol. Bd. 4 S. 597 ff. Geffcken ebenda Bd. 2 S. 159 ff.; Poensgen S. 50/51; v. Savigny S. 107.

[151]) Vgl. Prot. S. 295.

[152]) Prot. S. 241/242.

[153]) Vgl. auch Prot. S. 181, 506 ff.

Neuenburg[154]). Welche Rechtsfolgen kommen aber in Frage? Sie sind so zu wählen, daß sie einesteils nicht zu schwer sind im Vergleich zur Uebertretung, andererseits müssen sie für die Stimmberechtigten tatsächlich ein Antrieb zur Teilnahme sein. Es liegt nahe, an eine Bestrafung der Säumigen mit einer nicht zu hoch zu bemessenden Geldstrafe zu denken. Sie ist gesetzlich vorgeschrieben in den Kantonen Solothurn[154]), Basel Land, Schaffhausen, Außerrhoden, Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin. Die Höhe der angedrohten Strafe schwankt zwischen 50 Cts. und 10 Fr. Fast überall sind Entschuldigungsgründe vorgesehen, z. B. Alter von mehr als 65 Jahren, Abwesenheit aus dem Kanton, Krankheit und sonst erhebliche Verhinderungsgründe wie Trauer. Es ist zum Teil bestimmt, daß diese Gründe im Falle ihres Vorliegens binnen einer bestimmten Frist anzugeben sind und vom Gemeinderat oder einem anderen damit betrauten Organ einer Nachprüfung unterzogen werden müssen. Wollte man in Deutschland Stimmzwang mit Androhung einer Geldstrafe einführen, so müßte man wohl eine ähnliche Regelung treffen, wie sie in der Schweiz zu beobachten ist. Denn eine höhere Geld- oder gar eine Freiheitsstrafe anzudrohen, erscheint vom rechtspolitischen Standpunkt aus unmöglich.

Es sei gestattet, einen kurzen Blick auf die mit dem Stimmzwang in der Schweiz gemachten Erfahrungen zu werfen. Wenn man auch nicht vergessen darf, daß die Schweizer Verhältnisse nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen werden können, so dürften sie doch gewisse Anhaltspunkte für die in Deutschland von der Einführung eines Stimmzwangs zu erwartenden Wirkungen geben. Ein bedeutender Erfolg scheint nicht zu verzeichnen zu sein; nur ungefähr 70 % der eingetragenen Stimmberechtigten haben sich an den Wahlen beteiligt[155]). Die Tatsache, daß in Solothurn die Stimmpflicht durch ein Wahlgesetz von 1899 aufgehoben wurde, erscheint ebenfalls nicht für mit dieser Rechtseinrichtung gemachte gute Erfahrungen zu sprechen. In Oesterreich, das durch ein Gesetz vom 13. Februar 1907 die Wahlpflicht einführte, scheint man bessere Erfahrungen gemacht zu haben. Dort ist eine allgemeine Zunahme der Wahlbeteiligung zu verzeichnen, teilweise bis zu 84,6 %[156]). Man dürfte in Deutsch-

[154]) Eine Zusammenstellung der sich auf den Stimmzwang beziehenden Gesetzesstellen des schweizerischen Staatsrechts findet sich in der Zeitschr. f. Schweiz. Strafrecht, Jg. 10, 1897, S. 79 ff.

[155]) Vgl. Spira S. 203 ff.

[156]) Spira S. 226 ff.

land vielleicht ebenfalls eine erhebliche Zunahme der Beteiligung erwarten. Auf diese Weise wäre dann eine Abstellung der gezeigten Mängel erzielt. Die Abgabe eines leeren Stimmzettels würde wenig nützen, die Gegner müßten vielmehr mit Nein stimmen, wenn sie nicht zugeben wollen, daß der Entwurf gegen ihren Willen Gesetz wird. Die Erreichung der Beteiligungsmindestzahl wäre gleichfalls gesichert und ebenso wären Abstimmungsgeheimnis und die Abstufung zwischen einfachem und verfassungsänderndem Gesetz gewahrt. Beeinflussungsversuche gegenüber den Stimmberechtigten würden unmöglich gemacht werden. Eine Lösung der aufgeworfenen Fragen scheint gefunden zu sein.

Der Einführung des Abstimmungszwanges in der beschriebenen Form stellen sich aber in der Praxis große Schwierigkeiten entgegen. Da ist zunächst die Gefahr einer erheblichen Ueberlastung an Arbeit und Geldaufwand[157]). Schon in der gegenwärtigen Form verursacht ein Volksentscheid sehr hohe Kosten. Die Durchführung der Nachprüfung der angegebenen Entschuldigungsgründe würde eine gewaltige Verwaltungsarbeit erfordern; eine Nachprüfung erscheint aber unerläßlich, wenn der Abstimmungszwang den erwünschten Erfolg haben soll. Sodann würde die Einleitung von vielleicht Hunderttausenden von Strafverfahren eine Arbeitsüberlastung der damit betrauten Behörden bedeuten. Was jedoch diesen Weg weiter als bedenklich erscheinen läßt, ist die Möglichkeit einmal einer Zahlung der Strafen durch politische Parteien, sodann aber ein im großen durchgeführter „Stimmstreik", wie Tannert es nennt[158]). Wenn man sich vorstellt, daß gegen 15—20 Millionen von Stimmberechtigten ein Strafverfahren eröffnet werden müßte — und eine solche Möglichkeit wäre wohl unter den deutschen Verhältnissen gar nicht ausgeschlossen —, dann kann man ermessen, ein wie großes Wagnis die Einführung des Abstimmungszwangs in der angedeuteten Form sein würde. Ganz abgesehen von den vielen Stimmberechtigten, die trotz der angedrohten doch verhältnismäßig geringen Geldstrafe der Abstimmung fernbleiben und statt dessen die Strafe zahlen würden, sei es aus Gleichgültigkeit oder aus anderen Gründen.

Trotz der ausgesprochenen Bedenken muß daran festgehalten werden, daß die Einführung des Stimmzwangs ein rechtlich mög-

[157]) Auf die im Text angedeuteten praktischen Schwierigkeiten wird von Tannert zutreffend hingewiesen (s. S. 31).

[158]) Tannert a.a.O.

liches Mittel zur Beseitigung der beim Volksentscheidsverfahren vorhandenen Mißstände ist. Allerdings ist richtig, daß dieser Regelung Bedenken entgegenstehen, die ihren praktischen Wert in Frage stellen. Zwar hat im Strafverfahren regelmäßig der verurteilte Angeklagte die Kosten zu tragen[159]). Diese Bestimmung versagt praktisch aber, wenn es sich um Angeklagte handelt, die mittellos sind. Man denke nur an den Fall, daß ein solcher „Stimmstreik" von den unbemittelten Bevölkerungsschichten durchgeführt würde. Dann wären in vielen Tausenden von Fällen weder die Geldstrafe noch die Kosten beizutreiben. Allerdings ist zutreffend, daß sämtliche in diesem Zusammenhang angeführten Bedenken bei der Bestrafung jeder anderen Uebertretung — denn um solche würde es sich ja handeln — bestehen. Auch sie können in großen Mengen vorkommen und bei ihnen kann ebenfalls die Beitreibung der Strafen unmöglich sein. Doch kam es bei diesen Erörterungen auf die rein rechtliche Seite an. In dieser Beziehung ist zu sagen, daß trotz aller Bedenken die Einführung des Stimmzwangs ein vielleicht zum Ziel führender Weg zur Abstellung der nachgewiesenen Mängel wäre.

Noch andere Möglichkeiten der gesetzlichen Festlegung der Stimmpflicht sind denkbar. Ihre bloß deklaratorische Feststellung ohne Ankündigung irgendwelcher Rechtsfolgen wurde schon erwähnt. Von ihr ist keine Besserung des gegenwärtigen Zustands zu erwarten; sie kann deshalb außer Betracht bleiben.

Möglich ist ferner der Verweis als Strafe für Nichtausübung des Stimmrechts. Es erscheint zweifelhaft, ob eine solche Bestrafung der Säumigen die Gegner eines Gesetzentwurfs veranlassen würde, zur Stimmurne zu gehen. In unserer Zeit, in der sich Leute wegen Meinungsäußerungen politischer Art, die den Tatbestand einer strafbaren Handlung erfüllen, unter Umständen zu Freiheitsstrafen verurteilen lassen, hat die Androhung eines Verweises wenig Aussicht auf Erfolg. Ebensowenig dürfte ein öffentlicher Namensanschlag derjenigen, die sich nicht beteiligt haben, einen Erfolg sichern. Verlust des Stimmrechts als Folge der Nichtbeteiligung ist möglich in zwei Formen: einmal bei ausdrücklicher Einführung des Abstimmungszwanges als strafrechtliche Folge seiner Nichtbeachtung, außerdem als einfache Rechtsfolge der Stimmenthaltung ohne die Norm des Stimm-

[159]) StPO. § 465.

zwangs in der Art, wie die oben besprochene Bestimmung, Stimmenthaltung solle als Jastimme gelten. Ihr ist deshalb ein besonderer Abschnitt zu widmen[160]).

§ 16.

Verlust des Stimmrechts als Folge der Stimmenthaltung.

Durch Einführung eines Verlusts des Stimmrechts als Folge der Nichtbeteiligung würde erreicht werden, daß sämtliche Abstimmungsberechtigten, soweit sie nicht zu den politisch vollkommen Gleichgültigen gehören, zur Stimmurne gehen würden, um ihr Stimmrecht nicht zu verlieren. Der Gedanke einer solchen Entziehung ist wiederholt scharf bekämpft worden. Insbesondere ist es Spira[161]), der nachzuweisen versucht, daß rechtspolitisch die Entziehung des Stimmrechts als Folge der Nichtbeteiligung eine Unmöglichkeit sei. Er macht ihren Verfechtern den Vorwurf, daß sie auf dem lange überwundenen Standpunkt der Vergeltungstheorie stehen, da sie den Stimmberechtigten damit bestraft wissen wollen, wodurch er gesündigt hat. Außerdem weist er darauf hin, daß es sich bei der Entziehung des Stimmrechts um ein folgenschweres Uebel handelt, das sonst nur als Ehrenfolge von Verurteilungen wegen gemeiner Delikte einzutreten pflegt. Das sind Einwendungen, die sehr wohl Beachtung verdienen. Folgendes ist dazu zu bemerken. Spira geht von dem Grundgedanken aus, daß die Entziehung des Stimmrechts die strafrechtliche Folge für den Säumigen sein soll. Von diesem Standpunkt aus ist ihm zuzugeben, daß die Entziehung, ganz gleich in welchem Umfang, eine zu schwere Strafe sein würde. Allein es wurde an eine andere Möglichkeit der Stimmentziehung gedacht. Nicht als Rechtsfolge einer strafbaren Handlung, sondern als auf positiver gesetzlicher Bestimmung beruhende Folge der Stimmenthaltung ohne Strafcharakter soll sie eintreten. Es ist dann eine ähnliche Rechtserscheinung, wie sie sich etwa in der Einrichtung des Versäumnisurteils im Zivilprozeßrecht zeigt. Zwar hat der Staatsbürger einen Rechtsschutzanspruch; nimmt er ihn

[160]) Im Schrifttum finden sich noch andere Vorschläge zur Bestrafung der Stimmenthaltung. Sie wurden aber für ungeeignet gehalten, teils, weil sie zu schwer im Verhältnis zu der zu ahndenden Straftat, teils weil sie unvereinbar mit dem gegenwärtigen Strafensystem schienen. Vgl. dazu Spira S. 91 ff.; Triepel, Wahlrecht ... S. 23 ff.

[161]) Die Wahlpflicht S. 110 ff.; ebenso im Ergebnis Kahl, DJZ. 1923 Sp. 71.

aber nicht in der von der Rechtsordnung vorgeschriebenen Weise wahr, dann muß er sich gefallen lassen, daß ihm Rechtsnachteile erwachsen. Eine entsprechende Rechtslage scheint im Fall der Stimmentziehung vorzuliegen. Der Staatsbürger hat das Stimmrecht auf Grund des Gesetzes erhalten; in seinem Belieben steht es, ob er es ausüben will oder nicht. Tut er es nicht, dann muß er auch die vom Gesetz in Aussicht gestellten Folgen tragen.

Es ist noch eine andere Erwägung, die einen ausschlaggebenden Grund für die rechtliche Haltbarkeit des gemachten Vorschlags abgibt: das ist der Zweck, dem die Gesetzesbestimmung dienen soll. Sie ist gedacht als ein Hilfsmittel gegen die beim Volksentscheid beobachteten Mängel und soll zur Herbeiführung der Wirklichkeit entsprechender Abstimmungsergebnisse, zur Wahrung des verfassungsmäßig gewährleisteten Stimmgeheimnisses und der Sicherung der Abstufung zwischen einfachem und verfassungsänderndem Reichsgesetz beitragen. Also alles Gründe, die im Interesse des Staates, der Allgemeinheit, liegen. Das Stimmrecht dagegen ist ein Recht des einzelnen. In diesem Fall liegt eine Kollision zwischen der im Staatsinteresse sicherzustellenden, zweckentsprechenden Verwirklichung der Gesetzesbestimmungen über den Volksentscheid und der unbeschränkten Stimmfreiheit vor. Es entspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wenn dann das Einzelinteresse vor dem Allgemeininteresse zurückzutreten hat.

Bevor der Versuch gemacht wird, die zweckmäßigste Form der Stimmrechtsentziehung zu finden, ist zu prüfen, ob sie verfassungsändernd ist. Die Maßnahme könnte eine Durchbrechung des Grundsatzes der Allgemeinheit sein, wie er für die Wahlen in Art. 17 und 22 RV. festgelegt ist. Denn dieser Grundsatz dürfte auch für Abstimmungen beim Volksentscheid Geltung haben. Er würde besagen, daß jeder Deutsche ausnahmslos zur Teilnahme am Volksentscheid berechtigt ist. Der Begriff der Allgemeinheit als Ausfluß des Gleichheitsgedankens ist nicht in absoluter Bedeutung zu verstehen[162]). Zwar ist das Reichswahlgesetz vom 27. April 1920, das Ausnahmen vom Grundsatz der Allgemeinheit in § 2 vorsieht, in der Form des Art. 76 RV. beschlossen worden, weil Zweifel über die Zulässigkeit dieser Bestimmungen bestanden[162]). Doch wird man wohl nicht fehlgehen, wenn man den Begriff der „allgemeinen Wahl", in diesem Fall der „allgemeinen Abstimmung", auffaßt als allgemein im Rahmen

[162]) Poetzsch-Heffter Anm. 2 zu Art. 22.

der das Verfahren regelnden Gesetzesbestimmungen. Hinzu kommt, daß in diesem Zusammenhang die Allgemeinheit der Abstimmung zunächst gewahrt sein würde. Der Umstand, ob der einzelne Bürger sein Stimmrecht verliert, hängt von seinem eigenen Verhalten ab. Eine Durchbrechung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Abstimmung durch unter Umständen eintretende Entziehung des Stimmrechts ist nicht einzusehen.

Schwierigkeiten macht die Frage der Gestaltung der Stimmentziehung. Insbesondere ist es zweierlei, was erwogen werden muß: Soll die Stimmentziehung eine dauernde oder eine vorübergehende sein, und soll sie als Rechtsfolge einer einmaligen Nichtbeteiligung oder erst dann eintreten, wenn wiederholt kein Gebrauch vom Stimmrecht gemacht worden ist? Eine dauernde Entziehung erscheint jedenfalls zu hart und ist aus diesem Grunde zu verwerfen. Bei der vorübergehenden Stimmentziehung bestehen zwei Möglichkeiten. Es wäre denkbar, eine Stimmentziehung für bestimmte Zeit oder für eine gewisse Anzahl von Fällen auszusprechen. Die angeregte Einschränkung des freien Stimmrechts darf nicht größer gemacht werden, als unbedingt nötig ist. Empfehlen würde sich vielleicht eine Stimmentziehung, die eintritt nach einmaliger, nicht begründeter Stimmenthaltung und für das dem Volksentscheid folgende Jahr wirkt, d. h. mit dem Tage endet, der im folgenden Jahr dasselbe Datum trägt wie der Tag des Volksentscheids. Folgende Gründe sprechen für die vorgeschlagene Regelung. Wenn der Eintritt der Stimmentziehung schon nach einmaliger Stimmenthaltung hart erscheint, ist er doch unerläßlich. Der einzelne Abstimmungsberechtigte muß sich darüber klar sein, daß eine Nichtbeteiligung am Volksentscheid schon für das nächste Mal sein Stimmrecht ausschließen kann. Wollte man die Entziehung erst nach wiederholter Nichtausübung eintreten lassen, dann bestünde die Gefahr einer bewußt durchgeführten Stimmenthaltung weiter zu dem Zwecke, das Zustandekommen der Beteiligungsmindestziffer zu verhindern. Denn die Gegner des der Abstimmung unterbreiteten Gesetzesvorschlags könnten ja beim nächsten Volksentscheid sich wieder an der Abstimmung beteiligen und so ihr Stimmrecht sichern. Eine Stimmentziehung für das nächste Jahr erscheint deswegen zweckmäßig, weil dann eine größere Uebersichtlichkeit über die Abstimmungsberechtigung des einzelnen die Folge wäre. Nach Ablauf des Jahres würden wieder alle Bürger stimmberechtigt sein. Eine längere Frist als ein Jahr scheint wiederum eine zu große Härte für den Nichtteilnehmer zu bedeuten, zumal zu berücksichtigen

ist, daß die Stimmentziehung schon nach einmaliger Stimmenthaltung eintreten soll. Trotzdem dürfte durch eine Bestimmung des beschriebenen Inhalts voraussichtlich der beabsichtigte Erfolg herbeigeführt werden. Die Möglichkeit, daß die Gegner eines Gesetzentwurfs sich trotz der in Aussicht stehenden Stimmentziehung ihrer Stimme enthalten, um einen Gesetzesvorschlag zu Fall zu bringen, steht außer aller Erwartung. Denn sie würden sich damit ihres Stimmrechts für das nächste Jahr begeben, sodaß sie jedem in dieser Zeit dem Volksentscheid unterbreiteten Gesetzentwurf machtlos gegenüberstehen würden. Die Folge der Einführung einer derartigen Gesetzesbestimmung würde eine Abstellung der Mißstände bedeuten. Denn es steht zu erwarten, daß die Gegner des Entwurfs zur Stimmurne gehen, um ihr Stimmrecht zu sichern. Damit wäre die Beteiligungsmindestziffer voraussichtlich zustandegekommen und das Stimmgeheimnis gewahrt. Ein Widerspruch zwischen dem Abstimmungsergebnis und der Wirklichkeit scheint ausgeschlossen, weil die Gegner alles Interesse daran haben müssen, ihr Nein in die Wagschale zu werfen. Es leuchtet auch ein, daß die Abstufung zwischen einfachem und verfassungsänderndem Gesetz wieder Sinn hätte.

Die Einführung der Stimmentziehung könnte also ein Heilmittel gegen die Fehler des Volksentscheids sein. Aber auch es ist nicht bedenkenfrei. Daß die Stimmentziehung, wenn sie auch in weitem Maße in die persönliche Freiheit des Einzelnen eingreifen würde, juristisch gerechtfertigt werden kann, wurde bereits nachgewiesen. Praktische Bedenken sind es, die einer Einführung der Stimmrechtsentziehung entgegenstehen. Sie würde trotzdem ein sehr einschneidendes und weitgehendes Mittel sein. Es fragt sich, ob ihre Einführung zweckmäßig erscheint[163]), denn der Weg ist der beste, der am einfachsten ist und unter möglichst geringer Aenderung des bestehenden Rechtszustandes durchgeführt werden kann. Hinzu kommt, daß durch die Neuerung eine erhebliche Menge von Verwaltungsarbeit infolge der in jedem Falle erforderlichen Nachprüfung der Stimmberechtigung verursacht werden würde.

Als Ergebnis der Untersuchung ist festzuhalten, daß die Einführung der Stimmrechtsentziehung zwar eine Möglichkeit bietet, den Mängeln des Volksentscheidsverfahrens abzuhelfen, daß aber auch sie Bedenken unterliegt und deswegen versucht werden muß, einen anderen Weg von größerem praktischen Wert ausfindig zu machen.

---

[163]) Vgl. Kahl, DJZ. 1923 Sp. 71

Kapitel III.

Abstellung der Mängel durch Verfassungsänderung.

§ 17.

Herabsetzung der Beteiligungsmindestziffer unter Berücksichtigung der Wahlmüden.

Erhebliche Schwierigkeiten bei der praktischen Verwirklichung der erörterten Vorschläge zur Abstellung der nachgewiesenen Mängel wurden festgestellt. Mit ihnen scheinen die Möglichkeiten, mit Hilfe eines einfachen Reichsgesetzes zum Ziel zu kommen, erschöpft. Es ist nun zu prüfen, ob vielleicht durch Einführung einer Verfassungsänderung eine Lösung gefunden werden kann.

Der Gedanke liegt nahe, die Mindestziffer für die Beteiligung herabzusetzen, und zwar um die Menge derer, die sich im allgemeinen nicht an der Abstimmung beteiligen. Ist diese Gruppe von Staatsbürgern ausgeschaltet, dann haben die Gegner des Gesetzentwurfs keine Gelegenheit mehr, durch ihre Stimmenthaltung ein falsches Abstimmungsergebnis herbeizuführen. Es sind zwei Möglichkeiten vorhanden: entweder erscheint das Unternehmen des Volksentscheids vollkommen aussichtslos, dann mögen sie sich der Stimme enthalten, weil sie den Weg zur Stimmurne für zwecklos halten; am Ergebnis des Verfahrens wird dadurch nichts geändert. Doch ist keineswegs mit der Ausgabe der Parole „Stimmenthaltung" zu rechnen. Ihre Ausgabe hätte für das Resultat des Volksentscheids keine praktischen Folgen und damit keinen Sinn. Oder es besteht die Aussicht, daß die Anhänger des Gesetzesvorschlags in ihrer Zahl an die Hälfte des als politisch interessiert anzusehenden Teils der Bevölkerung heranreichen. Daß eine verhältnismäßig kleine Zahl von Neinstimmen stets erscheint, ist erklärt worden und wird durch die praktischen Erfahrungen bestätigt. Unter diesen Umständen haben die Gegner allen Grund, zur Stimmurne zu gehen und ihre Neinstimme abzugeben. Stimmenthaltung bringt für sie die Gefahr, daß der Vorschlag gegen ihren Willen Gesetz wird. Ihr werden sie sich nicht aussetzen wollen. Schließlich besteht noch die Möglichkeit, daß die Gegner sich über die Aussichten des Gesetzesvorschlags täuschen. Allein auch in dem Fall, daß sie z. B. einen Vorschlag für aussichtslos halten, der in Wirklichkeit die erforderliche Anzahl von Stimmen erhält, ist eine systematisch durchgeführte Stimmenthaltung aus

den oben dargelegten Gründen nicht zu erwarten; zum mindesten würde ihre Durchführung nicht die nachgewiesenen bösen Folgen haben. Gelingt die Durchbringung eines solchen Entwurfs aber trotzdem infolge übermäßiger Stimmenthaltung, dann liegt der Fehler nicht in der Struktur des Gesetzes, sondern in der mangelnden Voraussicht der Gegner des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs. Wenn sie es nicht für nötig halten, ihre Neinstimme abzugeben, müssen sie sich auch gefallen lassen, daß die Entscheidung über ihre Köpfe hinweg getroffen wird. Die Folge davon wäre allerdings, daß ein in Wahrheit falsches Ergebnis zustande kommen würde. Der grundlegende Unterschied zwischen diesem und dem oben behandelten Fall des Art. 75 RV. liegt in folgendem: Dort wird absichtlich unter Ausnutzung — man kann fast sagen, unter Mißbrauch — der gesetzlichen Regelung ein den wahren Verhältnissen widersprechendes Ergebnis mit Vorbedacht herbeigeführt. Hier ist die Stimmenthaltung eine Folge mangelnden Interesses; denn als ein Mangel an Interesse ist schließlich auch die Stimmenthaltung aufzufassen, die ihren Grund in der Ueberlegung hat, daß der Gesetzentwurf doch keine Aussicht habe, Gesetz zu werden. Hervorgerufen wird er seinerseits durch eine falsche Kalkulation, nämlich durch einen Irrtum über die Aussichten des Entwurfs. Ein solcher fällt aber nicht der gesetzlichen Regelung zur Last. Es ist dieselbe Rechtslage, wie wenn z. B. bei einer Reichstagswahl eine größere Anzahl von Wählern ihre Stimme irrtümlich einer anderen Partei gibt als der, für welche sie zu stimmen beabsichtigten.

Was wäre die Folge einer derartigen Herabsetzung der Beteiligungsmindestziffer? Zu erwarten wäre, daß auch die Gegner des Entwurfs, die nun die Stimmen der ehrlich sich Enthaltenden nicht mehr für sich ausnutzen könnten, sich an der Abstimmung beteiligen würden. Damit wären aber die drei abzustellenden Mißstände behoben.

Schwierigkeiten bereitet die Feststellung, welcher Prozentsatz von Stimmenthaltungen für deutsche Verhältnisse in Ansatz zu bringen ist. Aus den bei uns festgestellten Ergebnissen eine derartige Ziffer zu gewinnen, ist nicht möglich. Die beiden bisher vorliegenden Volksentscheidsergebnisse sind in der geschilderten Weise verfälscht. Es muß versucht werden, auf anderem Wege eine annähernd zutreffende Ziffer festzustellen. Man könnte daran denken, einfach die bei der Wahl zum Reichstag beobachtete durchschnittliche Beteiligungsziffer zu Grunde zu legen. Tannert ist der Ansicht, daß diese Ziffern im wesentlichen auch für den

Volksentscheid angenommen werden können, „zumal das politische Interesse der Bevölkerung sich einem konkreten, für das Volksempfinden lebendigeren Gegenstand zuwenden kann“[164]). Die Reichstagswahlen nach 1919 hatten folgende Ergebnisse:

Zeitpunkt der Wahl	Gesamtzahl der Wähler	Zahl der abgegebenen Stimmen	v. H. der Stimmberechtigten
1920	35 949 800	28 463 500	79,17
2. 5. 1924	38 375 000	29 709 400	77,41
7. 12. 1924	38 787 300	30 705 000	78,75
20. 5. 1928	41 224 700	31 167 200	75,60[165])
14. 9. 1930	42 972 851	35 224 464	82,00[166])

Das bedeutete eine durchschnittliche Wahlbeteiligung von 78,59 %. Die Statistik lehrt, daß die Beteiligungsziffern an Volksabstimmungen im Ausland sich durchschnittlich zwischen 60 und 70 % bewegen[167]), also niedriger sind als bei Wahlen[168]). Die Uebertragung und Auswertung gemachter Erfahrungen auf ganz andere Verhältnisse ist nicht bedenkenfrei. Es zeigt sich aber, daß die in dieser Hinsicht gemachten Erfahrungen in verschiedenen Ländern und unter verschiedenen Umständen alle dasselbe Bild zeigen. Das rechtfertigt wohl die Annahme, daß das, was für andere Länder allgemein gilt, auch für Deutschland gelten darf. Rein rechnerisch mit Hilfe einer Proportion für deutsche Verhältnisse eine bestimmte Zahl finden zu wollen, erscheint bedenklich, insbesondere mit Rücksicht auf die verschieden schweren Bedingungen für die Annahme eines Gesetzesvorschlags. Doch kann man die Feststellung, daß die Beteiligung an der Volksgesetzgebung schwächer ist als bei der Wahl, wohl unbedenklich auch für deutsche Verhältnisse berücksichtigen. Ein allzugroßer Unterschied ist allerdings bei dem regen politischen Leben nicht zu erwarten. Es ist vielleicht ungefähr zutreffend, wenn die im Durchschnitt zu erwartende Stimmenthaltung mit 30 % angesetzt wird. Das bisher vorgeschriebene Beteiligungsminimum betrug 50 % der Gesamtzahl der Stimmberechtigten. Sollen diejenigen,

[164]) Tannert S. 34.

[165]) Stat. Jahrb. 1929 S. 483.

[166]) Die Zahlen sind den vom Reichswahlleiter zusammengestellten endgültigen Ergebnissen entnommen.

[167]) Vgl. für Amerika Annals Bd. 43 Tab. S. 94 ff., 102, 103, 155 ff.; für die Schweiz Inhoffen, Tabellen S. 32 und 38.

[168]) Bryce, Moderne Demokratien Bd. III S. 96.

die als politisch uninteressiert gelten können, bei der Regelung berücksichtigt und ihre Menge mit 30 % in Ansatz gebracht werden, dann ergibt sich eine Menge Abstimmungsberechtigter, die 100 % — 30 % = 70 % der Gesamtzahl der Stimmberechtigten ausmacht. Soll im übrigen die gegenwärtige Regelung beibehalten bleiben, dann ergibt sich:

1. Die Beteiligungsmindestziffer müßte 35 % aller Stimmberechtigten betragen.

2. Ein Gesetzesvorschlag wäre dann angenommen, wenn über die Hälfte der sich an der Abstimmung Beteiligenden sich dafür ausgesprochen hätte, m. a. W. die Zahl der Jasager müßte 17,5 % der Stimmberechtigten übersteigen.

Es ist noch der Frage nachzugehen, ob denn der vorgeschlagene Weg völlig zweifelsfrei erscheint. Rechtliche Bedenken stehen ihm kaum entgegen. Es ist möglich, daß die aus den gemachten Erfahrungen abgeleitete Beteiligungsziffer nicht genau der Wirklichkeit entsprechen wird. Das hat auf die rechtliche Richtigkeit der in der vorgeschlagenen Weise zu erzielenden Abstimmungsergebnisse keinen Einfluß. Auf die Auswirkungen der Herabsetzung der Beteiligungsmindestziffer wurde schon oben eingegangen. Es ist ein anderer Grund, der die Brauchbarkeit des gemachten Vorschlags beeinträchtigt. Das ist die Möglichkeit, daß bei Gesetzesvorschlägen von nicht allgemeinem Interesse es leicht einer Minderheit gelingen kann, sie durchzubringen. Ferner birgt der Umstand, daß die Mindestziffer verhältnismäßig niedrig gehalten ist, die Gefahr einer zu häufigen Anrufung des Volksentscheids. Dieses Bedenken würde aber durch eine neue Regelung der Kostenfrage zu zerstreuen sein, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden.

§ 18.

Fortfall eines jeden Beteiligungsminimums.

Eine Möglichkeit der Verfassungsänderung mit dem angedeuteten Zweck ist schließlich, ein Beteiligungsminimum überhaupt wegfallen zu lassen, so daß für das Ergebnis der Abstimmung lediglich das Verhältnis der abgegebenen Stimmen entscheidend sein würde, während es keine Rolle spielt, wie hoch der Prozentsatz derer, die sich an der Abstimmung beteiligen, im Vergleich zur Gesamtzahl der Abstimmungsberechtigten ist. Die Folgen einer solchen Regelung für die erörterten Fragen sind: Das wesentlichste Erfordernis, daß die Gegner des

Gesetzentwurfs gezwungen sind, zur Stimmurne zu schreiten, ist erfüllt. Tun sie es nicht, dann besteht die Gefahr, daß der Entwurf Gesetz wird. Ihr werden sie zu begegnen suchen. Wenn das geschieht, sind die nachgewiesenen Mängel beseitigt. Die Anhänger des Entwurfs stimmen mit Ja, seine Gegner aus den dargelegten Gründen mit Nein, die wirklich Gleichgültigen werden sich ihrer Stimme enthalten. So entspricht das Ergebnis den wahren Verhältnissen. Gleichzeitig ist die Geheimhaltung der Abstimmung und die Abstufung zwischen einfachem und verfassungsänderndem Reichsgesetz gewahrt.

Der angegebene Weg ist insofern zu empfehlen, als er ein in Wahrheit dem Gesetz entsprechendes Verfahren beim Volksentscheid sichert. Eine andere Frage ist, ob nicht neue Nachteile mit einer Regelung in der vorgeschlagenen Weise verbunden sind. Das kann in zweierlei Hinsicht tatsächlich der Fall sein. Die Möglichkeit bestände, daß ein Volksentscheid, dessen Gegenstand nicht von allgemeinem Interesse ist, so daß ein großer Teil der Abstimmungsberechtigten sich enthalten würde, bei einer ganz geringen Anzahl von Jastimmen Gesetz werden könnte. Ein solcher Fall ist wohl rein rechtstheoretisch denkbar, rechtspolitisch aber sehr bedenklich. Er würde eine „Majorisierung des Parlaments durch eine nicht zu vertretende Volksminderheit“[169]) bedeuten. Weiter ist zu befürchten, daß der Volksentscheid in ungleich mehr Fällen angerufen würde, als es seinem Sinn und seiner staatsrechtlichen Funktion entspricht. Es würde immer versucht werden, alle möglichen Gesetzesvorschläge zum Gesetz zu machen und zwar im Vertrauen darauf, daß infolge der Nichtbeteiligung der großen Mehrzahl der Abstimmungsberechtigten es vielleicht gelingen werde, den Entwurf durchzubringen. Abgesehen von den geäußerten theoretischen Bedenken ist zu berücksichtigen, daß ein Volksentscheid einen großen Kostenaufwand verursacht. Berücksichtigt man, daß diese Kosten letzten Endes vom Reich allein getragen werden[170]), so läßt sich nicht leugnen, daß eine derartig häufige Wiederholung des Volksentscheids, wie er bei der angegebenen Aenderung der Verfassung zu erwarten stünde, eine ganz bedeutende Belastung des Reichshaushalts bedeuten würde, die sehr oft in keiner Weise durch irgendwelche Vorteile aufgewogen würde. Zu suchen ist also ein Weg, der unter möglichst geringer Aenderung des gegenwärtigen Rechtszustandes

[169]) Hierzu und zum folgenden Tannert S. 33.
[170]) Vgl. VEG. § 44; RWG. § 41 ff.

die nachgewiesenen Mängel beseitigt und gleichzeitig nicht die beiden neuen Nachteile birgt. Ein solcher Weg scheint der von Tannert[171]) vorgeschlagene zu sein. Tannert will die Beteiligungsmindestziffer in Art. 75 ganz verschwinden lassen. Nach seinem Entwurf soll aber das dem Volksentscheid unterbreitete Gesetz nur dann angenommen werden können, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens aber mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten, zustimmt. Dieser Vorschlag scheint allen an die gesetzliche Regelung des Volksentscheids de lege ferenda zu stellenden Ansprüchen gerecht zu werden. Die Gegner wirken dem Gesetzentwurf nicht entgegen, wenn sie sich ihrer Stimme enthalten. Stimmenthaltungen haben auf das Zustandekommen des Gesetzes insofern keinen Einfluß. Andererseits ist die Mindeststimmenzahl, die geeignet ist, den Vorschlag zum Gesetz zu erheben, so gering gehalten, daß seine Gegner immer befürchten müssen, sie werde erreicht werden. Die einzige Möglichkeit, ihren Willen zur Geltung zu bringen, besteht in der Abgabe einer Neinstimme. Es ist einleuchtend, daß nun die Wahrheit der Abstimmung, ihre Geheimhaltung und die Abstufung zwischen einfachem und verfassungsänderndem Gesetz gesichert wären. Auf die Gefahr einer zu großen Anzahl von Volksentscheiden, die unter Umständen die Folge zu leichter Bedingungen für das Zustandekommen des Gesetzes sein kann, wurde bereits hingewiesen. Wenn diese Befürchtung auch vielleicht nicht sehr nahe liegt, muß sie doch ausgesprochen und zugleich der Versuch gemacht werden, ihr zu begegnen. Allerdings darf eins nicht vergessen werden, was Tannert zutreffend hervorhebt[172]). Das ist die Tatsache, daß sich in Wirklichkeit an den für das Gelingen des Volksentscheids gestellten Bedingungen nichts geändert hat. Denn wenn Art. 75 die Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten verlangt, so ist diese Beteiligung bei der vorgeschlagenen Regelung wohl gesichert, eben, weil alle an dem Gesetzesvorschlag Interessierten ihren Willen nur durch Teilnahme an der Abstimmung mit Ja oder Nein und nicht auf eine dritte Weise wirksam zur Geltung bringen können. Wenn auch die Annahme, daß beim Volksentscheid durchschnittlich die gleiche Beteiligung wie bei den Wahlen zu erwarten sei[173]), bedenklich erscheint mit Rücksicht auf die in anderen Ländern gemachten Erfahrungen, so ist doch jedenfalls mit einer Beteiligung von mehr als der Hälfte der

[171]) Tannert S. 33 ff.
[172]) Tannert S. 34.
[173]) So Tannert a.a.O., s. o.

Abstimmungsberechtigten zu rechnen. Das bedeutet aber, daß die Mehrzahl dieser Staatsbürger stets mehr als ein Viertel der Gesamtzahl der Abstimmungsberechtigten beträgt. Ein Grenzfall würde vorliegen, wenn die Zahl der sich Beteiligenden 50 % der Stimmberechtigten plus einer Stimme betragen würde und von diesen wieder 25 % plus einer Stimme für den Gesetzesvorschlag lauteten. Dann wäre der Vorschlag angenommen, da die Anzahl der Jastimmen um 1 größer sein würde als die der Neinstimmen. Daß in Deutschland eine Beteiligung, die sich unter 50 % der Stimmberechtigten hält, nicht zu erwarten ist, wurde schon ausführlich dargelegt. Das angeführte Beispiel sollte lediglich erläutern, wie die vorgeschlagene Fassung genau das erreicht, was der gegenwärtigen Regelung nicht gelingen kann.

Die vorgeschlagene Aenderung des Art. 75 kann nach außen den Anschein erwecken, als ob in der Abschaffung des Beteiligungsminimums eine Erleichterung für die Durchbringung des Volksentscheids liege. Daß dem nicht so ist, wurde nachgewiesen. Trotzdem besteht das Bedenken, daß auf Grund einer Aenderung in der beschriebenen Form öfters der Versuch gemacht würde, einen Gesetzesvorschlag dem Volk zu unterbreiten. Die Nachteile, die daraus entstehen würden, liegen nach dem Gesagten auf der Hand, so daß sich ihre Aufzählung an dieser Stelle erübrigen dürfte[174]). Der brauchbarste Weg zur Zerstreuung dieses Bedenkens führt zur Regelung der Kostenfrage. Nach dem Außerkrafttreten der Verordnung über die Kosten eines Volksbegehrens vom 14. Februar 1924[175]) ist alleiniger Träger der Kosten eines Volksentscheids im Reiche das Reich (VEG. § 44; RWG. §§ 41, 44). Das ist der Fall ohne Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens. Nach der Verordnung über die Kosten eines Volksbegehrens war seine Zulassung von der Leistung einer Pauschalsumme abhängig (§ 3 d. VO.). Diese Pauschalsumme war den Antragstellern zu erstatten, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichsrat oder durch Volksentscheid unverändert angenommen wurde (§ 4 a.a.O.). War das nicht der Fall, dann sollte die Summe zur Deckung der durch das Verfahren entstandenen Kosten verwandt werden (§§ 2, 5 a.a.O.) Eine ähnliche Regelung wäre vielleicht für die Kostenfrage bei Abschaffung der Beteiligungsmindestziffer vorzuschlagen. Sie soll dem Zweck dienen, ein leichtsinniges Einbringen von

[174]) S. 60 der Arbeit.

[175]) RGBl. 1924, I. Teil S. 110.

Gesetzentwürfen zu verhindern. Der Gedanke, daß die Anhänger eines Gesetzesvorschlags gewissermaßen das Risiko tragen sollen, erscheint gerechtfertigt durch die Ueberlegung, daß die Verantwortung für den Erfolg eines Volksentscheids diejenigen mitzutragen haben, die ihn eingeleitet haben. Wenn eine Mehrheit von Personen ein Gesetz dem Volksentscheid unterbreitet, das nicht die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten auf seiner Seite hat, müssen sie sich in diesem Fall auch die Aufbürdung von Kosten gefallen lassen. Die Tragung sämtlicher Kosten erscheint vielleicht zu hoch. Es wäre zu erwägen, ob nicht die Hinterlegung einer Summe, die ungefähr die Hälfte der voraussichtlich erwachsenden Kosten beträgt, zu verlangen wäre. Der Zweck des gemachten Vorschlags scheint klar. Entspricht der Wille der Antragsteller tatsächlich dem der Mehrheit der sich beteiligenden Stimmberechtigten, dann hat der Staat allein die Kosten zu tragen; im anderen Falle fällt die Hälfte der Kosten den Antragstellern zur Last. Zu überlegen wäre beim Volksentscheid auf Volksbegehren auch die Möglichkeit einer Staffelung der Kosten nach dem Gesichtspunkt, ob das Volksbegehren teilweise oder in wesentlichen Punkten Erfolg gehabt hat, oder ob sich der Antrag in einem Zeitpunkt erledigt, in dem erst ein Teil der Kosten entstanden ist[176]).

§ 19.

Der Fall des verfassungsändernden Gesetzes in Art. 76 Abs. 1 Satz 4 RV.

Es fragt sich, ob eine Aenderung des Art. 76 Abs. 1 Satz 4 erforderlich ist. Die Abstimmungswahrheit kann nicht verletzt werden, denn es spielt für die Frage der Annahme oder Ablehnung eines Gesetzentwurfs keine Rolle, ob sich die Gegner des verfassungsändernden Gesetzes an der Abstimmung beteiligen oder nicht. Dagegen ist die Geheimhaltung der Abstimmung gefährdet. Da ihr Erfolg hier lediglich von der Abstimmung der für den Gesetzesvorschlag abgegebenen Stimmen abhängt, liegt für dessen Gegner kein Grund vor, ihre Neinstimme abzugeben. Denn der Vorschlag ist angenommen, wenn mehr als die Hälfte aller Stimmberechtigten dafür stimmen; beträgt die Anzahl der Jastimmen weniger als die Hälfte aller Stimmberechtigten, dann ist der Vorschlag gefallen, ganz gleich, ob

[176]) Vgl. auch VO. über die Kosten eines Volksbegehrens § 4 RGBl. 1924 Teil I S. 110.

sich seine Gegner zur Stimmurne bemühten oder nicht. So läßt Art. 76 RV. die Möglichkeit offen, daß die Gegner des zur Abstimmung kommenden Gesetzentwurfs der Abstimmung fernbleiben können, ohne daß dadurch das Ergebnis beeinflußt wird. Dann ist aber das Geheimnis der Abstimmung, das verfassungsmäßig gewährleistet ist, aufgehoben. Eine Lösung muß gefunden werden, die das Stimmgeheimnis auch beim Volksentscheid über ein verfassungsänderndes Gesetz sichert. Tannert[177]) schlägt eine Aenderung des Art. 76 in der Art vor, daß zur Annahme einer Verfassungsänderung die Zustimmung von wenigstens zwei Dritteln der Abstimmenden, mindestens aber von einem Drittel der Stimmberechtigten erforderlich ist. Er geht davon aus, daß man erfahrungsgemäß mit einer Beteiligungsziffer von rund 75 % rechnen kann[178]). Zwei Drittel davon wären 50 % aller Stimmberechtigten. Insofern würde der neue Rechtszustand in Wirklichkeit dem augenblicklichen entsprechen. Da es sich um ein verfassungsänderndes, also ein wichtiges Gesetz, handelt, so folgert Tannert weiter, ist eine starke Teilnahme des Volkes an der Abstimmung zu erwarten. Die Mindestziffer von einem Drittel der Stimmberechtigten ist so niedrig gehalten, daß sich die Anhänger des Gesetzesvorschlags alle Mühe geben werden, sie aufzubringen. Dadurch wiederum werden die Gegner veranlaßt, möglichst ihre Neinstimme in die Wagschale zu werfen, um ein Zustandekommen des Gesetzes zu verhindern. Da Tannert davon ausgeht, daß eine durchschnittliche Beteiligungsziffer von 75 % zu erwarten ist, kommt er zu dem Ergebnis, daß in der Sache selbst die von ihm befürwortete Verfassungsänderung keine grundlegende Neuerung bedeuten würde, denn zwei Drittel der Gesamtzahl aller interessierten Stimmberechtigten sind 50 %. Soviel wurden aber in Art. 76 auch verlangt im Hinblick auf die Gesamtzahl der Stimmberechtigten. Allerdings kommt als Neuerung hinzu, daß im äußersten Falle Jastimmen in Höhe von 33⅓ % aller Stimmberechtigten genügen würden, um einen Gesetzesvorschlag durchzubringen. Die Höhe von 33⅓ % hält Tannert zur Erschwerung gegenüber der entsprechenden Zahl von 25 % in dem Aenderungsvorschlag für Art. 75 für erforderlich. Aus der Erwägung, die Ablehnenden zur Beteiligung zu nötigen, dürfte sie nicht zu hoch angesetzt werden. Eine doppelt

[177]) S. 37/38.

[178]) Daß sie nicht unbedingt anzuerkennen ist, gibt er selbst zu. Oben wurde schon darauf hingewiesen, daß sie vermutlich etwas niedriger anzusetzen ist.

qualifizierte Mehrheit der Stimmberechtigten, etwa in derselben Weise wie im Reichstag, würde keine Besserung schaffen. Bei einer Würdigung aller dieser Gründe liegt die Notwendigkeit einer Aenderung auch des Art. 76 in der von Tannert vorgeschlagenen Weise auf der Hand. Der Zweck aller vorausgehenden Untersuchungen war die Ermöglichung einer zufriedenstellenden Verwirklichung des Verfahrens beim Volksentscheid. Der Nachweis scheint erbracht, daß sie erreicht wird, wenn eine Aenderung des Art. 75 RV. im angegebenen Sinne erfolgt. Alle bei der alten Regelung zu beobachtenden Nachteile verschwinden.

Eine andere Frage ist, ob die Erschwerung in Art. 76, für sich allein betrachtet, nicht zu stark scheint. Die Erörterungen haben auch für die vorgeschlagene neue Form Bedeutung, da die Stimmenverhältnisse in der Sache selbst dieselben geblieben sind. Das wurde nachgewiesen. Im Schrifttum wird die Auffassung, die Erschwerung in Art. 76 sei zu groß, wiederholt vertreten und zum Teil von einer „außergewöhnlichen Erschwerung" gesprochen[179]). Die Bedingungen für das Zustandekommen von Verfassungsänderungen sind im ausländischen Recht zum großen Teil leichter. Trotzdem besteht nach der Herstellung des Unterschieds zwischen Art. 75 und Art. 76 kein Anlaß, die Beteiligungsgrenze des Art. 76 weiter herabzusetzen. In der Nationalversammlung wurden die geringen Beteiligungsziffern in anderen Ländern zur Begründung der hohen Mindestziffer herangezogen[180]). Ein derartiges Unternehmen scheint nicht bedenkenfrei. Es ist nicht leicht möglich, Zustände in anderen Ländern, in denen die allgemeinen Verhältnisse oft sehr verschieden von den unseren sind, ohne weiteres auf unser Land zu übertragen[181]). Dieser Gedanke wurde schon wiederholt ausgesprochen. Aber auch abgesehen davon scheint eine Erschwerung in der angegebenen Weise durchaus ihre Berechtigung zu haben; denn in erster Linie gilt die vorhandene Verfassung mit den in ihr aufgestellten Grundsätzen; sie stellt das Grundgesetz unseres Staatswesens dar. In ihrem Rahmen ergehen die übrigen einzelnen Reichsgesetze. Nur in Ausnahmefällen ist einer Durchbrechung der in der Verfassung niedergelegten Grundsätze das Wort zu reden. Aus diesen Gründen erscheint es zweckmäßig, es bei der vorgeschlagenen Erschwerung des verfassungsändernden Gesetzes

---

[179]) z. B. Triepel, A. ö. R. Bd. 39 S. 544/45.

[180]) Abg. Waldstein, Sten. Ber. S. 2157.

[181]) Ebenso in diesem Zusammenhang Tannert S. 39 Anm. 48.

beruhen zu lassen. Die Regelung, nach der eine Verfassungsänderung nur Gesetz werden soll, wenn die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten dahinter steht, ist durchaus zu billigen. Und in der Praxis wird die vorgeschlagene Regelung aus den angegebenen Gründen eine solche Mehrheit erforderlich machen.

Kapitel IV.

Der Weg zur Abstellung der Mängel.

§ 20.

Die Zuständigkeit des Reichstags als des gesetzgebenden Organs.

Der nächstliegende Weg zur Verwirklichung der Verfassungsänderung ist ein Beschluß des Reichstags nach Art. 76 I, 2 RV.[182]). Zu seiner Gültigkeit müssen zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sein und zwei Drittel der Anwesenden für den Gesetzentwurf stimmen. Es handelt sich um eine neue Abgrenzung zwischen den Machtbefugnissen zweier Staatsorgane: dem Reichstag und dem Volk. Trotzdem wird man eine Zuständigkeit des Reichstags nicht in Frage zu stellen brauchen. Man kann allerdings Triepel folgen, der darauf hingewiesen hat, daß auch Art. 76 RV. einem einzelnen Organ der gesetzgebenden Gewalt nicht die Möglichkeit gibt, durch Gesetze, die der in ihm vorgeschriebenen Form entsprechen, ein anderes, das ihm die Verfassung als Gegenspieler bei der Gesetzgebung zur Seite gestellt hat, beiseite schiebt[183]). Ein solcher Fall liegt hier jedoch nicht vor. Es ist richtig, daß die Form des Art. 76 nicht jedes Gesetz, das mit den grundlegenden Prinzipien der Verfassung im Widerspruch steht, sanktionieren kann. Solche Bedenken scheiden aber in diesem Zusammenhang

[182]) Die Möglichkeit einer rechtsverbindlichen Feststellung der beim Volksentscheid nachgewiesenen Mängel besteht nach geltendem Recht noch nicht. Eine Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich oder des Wahlprüfungsgerichts beim Reichstag, die für eine solche Feststellung in Frage kämen, ist nicht zu begründen. cf. Kaisenberg bei Anschütz-Thoma, Handbuch Bd. I S. 405; Wahlpr.-Ger. DJZ. 1930, Sp. 971; vgl. zu dieser Frage für Preußen Isay, DJZ. 1930 Sp. 459 und Apelt, A. ö. R. N. F. Bd. 18 S. 121 ff. Drucks. 4. L.P. 1928 S. 382; vgl auch Nawiasky, Grundprobleme S. 401 ff.

[183]) DJZ. 1926 Sp. 849; vgl. zu dieser Frage auch Schmitt, V. L. S. 79, 90, 215, 216; a. A. Anschütz Komm. Anm. 3 zu Art. 76.

aus. Der Nachweis wurde erbracht, daß in dem in Frage stehenden Fall rein tatsächlich das Kräfteverhältnis zwischen Reichstag und Reichsvolk nicht in nennenswerter Weise geändert wird. In Wirklichkeit sind im allgemeinen dieselben Stimmenzahlen erforderlich wie bei der augenblicklichen Regelung. So ist es sehr wohl denkbar, daß der Reichstag sich zur Verabschiedung eines solchen Gesetzes bereit finden ließe. Denn seine Stellung als gesetzgebendes Organ wird nicht beeinträchtigt, so daß dies ein Grund wäre, daran zu zweifeln.

§ 21.
Der Weg des Volksbegehrens.

Versagt der Weg der ordentlichen Gesetzgebung, dann besteht die Möglichkeit, im Wege des Volksbegehrens die erforderliche Verfassungsänderung zu verwirklichen. Das Reichsvolk würde „in der alten Form über die neue Form des Volksentscheids entscheiden“[184]). Die gesetzliche Grundlage des Verfahrens würden Art. 73 Abs. 3 RV. und, da es sich um eine Verfassungsänderung handelt, Art. 76 Abs. 1 Satz 4 RV. bilden. Das Begehren müßte von einem Zehntel, der Volksentscheid von der Mehrzahl der Stimmberechtigten gestützt werden. Die von Tannert bezüglich eines solchen Volksbegehrens angestellten Betrachtungen erscheinen durchaus anerkennenswert. Da es sich um eine Verfassungsänderung handelt, ist ein Beteiligungsminimum nicht erforderlich. Eine Beeinträchtigung der Abstimmungsrichtigkeit ist demnach nicht zu befürchten, wie es bei Art. 75 der Fall ist. Dagegen ist eine Sicherung des Stimmgeheimnisses wohl für erforderlich zu halten. Die Gegner haben kein Interesse an der Teilnahme, da sie keinen Einfluß auf das Ergebnis ausüben können. Der Vorschlag einer Zusammenlegung dieser Abstimmung mit einer allgemeinen Wahl ist zu billigen. Auf diese Weise ist das Stimmgeheimnis in jedem Fall gewahrt ohne Rücksicht auf die Beteiligung an der Abstimmung.

Sollte wirklich der Reichstag einen Gesetzesvorschlag des angegebenen Inhalts anzunehmen sich nicht entschließen, könnte man doch wohl mit seiner Annahme im Wege des Volksentscheids rechnen. Ob für die Annahme einer solchen Verfassungsänderung rechtstheoretische und rechtspolitische Erwägungen ausschlaggebend sein können, mag dahingestellt bleiben. Aber es wird folgende rein praktische Ueberlegung sein, die bestimmend ist.

[184]) So Tannert S. 44; vgl. seine Ausführungen auch zum folgenden.

Bei dem gegenwärtigen Verfahren besteht für jeden einzelnen Fall die Gefahr, daß, wenn auch nicht immer in allen dreien, so doch in einzelnen Beziehungen die Regelung des Volksentscheids zum Nachteil entweder der Anhänger oder der Gegner des betreffenden Gesetzentwurfs ausgenutzt wird. Für alle Richtungen ist die Gefahr gleich groß, daß ihre Gesetzesvorschläge aus diesen Gründen nicht angenommen werden. Allerdings wird eine Abstimmung beim Volksentscheid immer unsicher sein. Mit Sicherheit läßt sich ihr Ergebnis nie voraussagen. Die Praxis müßte erweisen, ob die im Text vertretene Auffassung die richtige ist.

Tannert erwähnt andeutungsweise, daß vielleicht beide Wege nicht zum Ziele führen würden. Dies Bedenken erscheint nicht ganz begründet. Denn die vorausgehenden Ausführungen haben wohl zur Genüge gezeigt, daß der augenblickliche Rechtszustand als unvollkommen angesehen werden muß, eine Aenderung unumgänglich erscheint und Möglichkeiten zur Besserung vorhanden sind. Wenn allerdings wider alles Erwarten sämtliche in Frage kommenden Staatsorgane versagen sollten, dann würde es sich nicht mehr um eine nur rechtliche, sondern auch um eine politische Lage handeln[185]), auf die einzugehen nicht die Aufgabe dieser Ausführungen sein kann. Gegenstand dieser Arbeit ist lediglich eine Erörterung der in diesen Zusammenhang fallenden Rechtsfragen.

[185]) S. 45.

DRITTER ABSCHNITT.

Untersuchung einiger in der Praxis aufgetauchter Zweifelsfragen.

§ 22.

Der Begriff des Reichstagsdrittels in Art. 72 RV.

In Art. 72 Satz 1 RV. ist bestimmt, daß die Verkündung eines Gesetzes um zwei Monate auszusetzen ist, wenn ein Drittel des Reichstags es verlangt. Der Begriff des „Drittels des Reichstags" ist im Schrifttum und in der Praxis bestritten. Zweifel sind darüber aufgetaucht, ob ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstags[186]) oder ein Drittel der im beschlußfähigen Reichstag anwesenden Abgeordneten[187]) zu verstehen ist[188]). Es soll untersucht werden, welche Auslegung die besten Gründe für sich hat. Der Zweck der Bestimmung ist, der bezeichneten Reichstagsminderheit Zeit zur Vorbereitung des durch Art. 73 Abs. 2 ermöglichten Volksentscheids zu gewähren. Mit Rücksicht auf diesen genannten Zweck wird man aus allgemeinen Erwägungen[188]) die Bedingungen für das Zustandekommen eines solchen Volksentscheids nicht zu sehr erschweren dürfen. Soll das Volk in allen Fällen, in denen es in letzter Instanz zur Abstimmung über Gesetzesvorschläge berufen ist, wirklich die Möglichkeit haben, zum Wort zu kommen, müssen die Voraussetzungen entsprechend sein. Mit Rücksicht auf diesen Umstand ist vielleicht die Ansicht

---

[186]) Diese Auffassung wird vertreten von Anschütz, Komm. Anm. 2 zu Art. 72; Venator, A. ö. R. N. F. Bd. 4 S. 66; Giese, Reichsverf. Anm. 1 zu Art. 72.

[187]) So Poetzsch-Heffter, Anm. 4 zu Art. 72; Triepel, A. ö. R. Bd. 39 S. 504; Kaisenberg, Volksentscheid u. Volksbegehren, Anm. 3 zu VEG. § 1; Poetzsch, Jb. ö. R. Bd. 13 S. 222, DJZ. 1925 Sp. 1323 ff.

[188]) Zu diesen Fragen wird ausführlich Stellung genommen bei Ebert, S. 56 ff.

für zutreffend zu halten, die unter dem Drittel des Reichstags im Sinne des Art. 72 RV. ein Drittel der tatsächlich anwesenden Mitglieder verstanden wissen will. Dafür spricht in überzeugender Weise der Wortlaut der Reichsverfassung. Art. 72 nennt ein „Drittel des Reichstags" ohne weitere Erläuterungen. Vergleicht man die Stelle mit anderen Bestimmungen der Reichsverfassung, die Bruchteile des Reichstags angeben, dann zeigt sich folgendes Bild: Art. 32 bestimmt, daß zu einem Beschluß des Reichstags einfache Stimmenmehrheit erforderlich ist, sofern die Verfasssung kein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt. Es ist wohl unbestritten, daß es sich in diesem Fall um die Stimmenmehrheit des beschlußfähigen Reichstags handelt ohne Rücksicht auf seine gesetzliche Mitgliederzahl. Und das ist immer anzunehmen, solange die Verfassung kein anderes Stimmenverhältnis verlangt. Ist das der Fall, dann wird es besonders hervorgehoben. Den Beweis liefert Art. 76. Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung kommen nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Das Ergebnis ist eindeutig: im Regelfall sind die von der Reichsverfassung vorgeschriebenen Stimmenverhältnisse des Reichstags nicht zu messen an seiner absoluten Mitgliederzahl, sondern an der Zahl der im beschlußfähigen Reichstag erschienenen Mitglieder. Alle anderen Fälle sind vom Gesetz als Ausnahmen behandelt und jedesmal besonders hervorgehoben[189]). Eine weitere Stütze der hier vertretenen Ansicht ist auch die von Kaisenberg[190]) angeführte Tatsache, daß sich als Folge der gegenteiligen Meinung ergibt, daß für den Aussetzungsbeschluß der Minderheit eine größere Stimmenzahl erforderlich ist als für den Dringlichkeitsbeschluß des Reichstags nach Art. 72 Satz 2 RV., der schon mit einfacher Mehrheit des beschlußfähigen Reichstags gefaßt werden kann. Das würde aber kaum ein billigenswertes Ergebnis sein. Für die Praxis des deutschen Staatsrechts ist die hier vertretene Ansicht als ausschlaggebend anzusehen, da sich der Rechtsausschuß des Reichstags in seiner Sitzung vom 15. Dezember 1925 mit starker Mehrheit ihr angeschlossen hat[191]).

[189]) Mit demselben Ergebnis Poetzsch, Jb. ö. R. Bd. 13 S. 222; DJZ. 1925 Sp. 1324.

[190]) Volksentscheid und Volksbegehren, Anm. 3 Abs. 1 zu § 1 VEG.

[191]) Zit. bei Kaisenberg a.a.O.; vgl. Anschütz, Komm. Anm. 2 zu Art. 72; Lammers, DJZ. 1926 S. 508.

§ 23.

Aufklärung der Stimmberechtigten von Amtswegen.

Die Information der Stimmberechtigten über den Gegenstand eines Volksbegehrens erfolgt in Deutschland im wesentlichen durch die Tagespresse und durch überwiegend von Parteipolitikern gehaltene Vorträge. Diese Tatsache ist durch die bei den bisher durchgeführten Fällen gemachten Erfahrungen erwiesen. Es hat sich gezeigt, daß ein in Aussicht stehender Volksentscheid den politisch interessierten Teil der stimmberechtigten Bevölkerung in zwei Lager spaltet. Anhänger und Gegner führen in der Presse und in Volksversammlungen den Bürgern den zur Abstimmung stehenden Gesetzentwurf, von ihrem Standpunkt aus gesehen, vor Augen, indem sie die für ihre Auffassung sprechenden Gesichtspunkte besonders stark hervorheben und andere Seiten dagegen zurücktreten lassen[192]). Dabei soll nicht angenommen werden, daß von den Parteien bewußt unwahre Tatsachen behauptet werden, um die Abstimmenden irrezuführen, wenn auch das nicht außer aller Erwartung liegt. Soviel ist sicher, daß auf jeder Seite stark subjektiv gefärbte Darstellungen der Sache und auch Uebertreibungen sowohl von Vorzügen wie Nachteilen an der Tagesordnung sind. Für einen sehr großen Teil der Abstimmenden, vielleicht sogar ihre Mehrzahl, sind derartige Mitteilungen das einzige Mittel, sich über Gegenstand, Zweck und Folgen des volksbegehrten Gesetzentwurfs zu unterrichten. Das Ergebnis dieser Erscheinung ist, daß dieser Teil der abstimmenden Bürger überhaupt keine objektive Darstellung des Entwurfs in seinen Einzelheiten zur Kenntnis genommen hat. Man darf ferner annehmen, daß ein großer Teil der Bürger im oben erläuterten Sinne nur einseitig, seiner politischen Einstellung entsprechend, orientiert an der Abstimmung teilnimmt. Wenn der deutsche Staatsbürger zur Stimmurne gerufen wird, um als letzte nicht mehr zu korrigierende Instanz über das Schicksal eines vorliegenden Gesetzentwurfs zu entscheiden, dann ist dabei unerläßliche Bedingung, daß er möglichst objektiv und vorurteilsfrei, unbeeinflußt von im Sinne einer bestimmten politischen Richtung gefärbten Darstellung der Angelegenheit sich ein eigenes Urteil bildet und, ihm entsprechend, von seinem Stimmrecht Gebrauch macht. Vor seiner Entscheidung für oder gegen den Entwurf muß ihm die Möglichkeit gegeben sein, sachlich und objektiv Kenntnis von den für und gegen den Vorschlag

[192]) Vgl. Brück S. 49/50.

sprechenden Gesichtspunkten zu nehmen. Wie ist dieses Bedürfnis zu befriedigen?

Eine brauchbare Lösung findet sich in den Verfassungen verschiedener Einzelstaaten der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Dort besteht die Bestimmung, daß jedem Stimmberechtigten eine bestimmte angemessene Zeit vor der Abstimmung von Amtswegen durch die Post eine Erläuterungsschrift zugestellt wird. Sie enthält einen wörtlichen Abdruck von Titel und Text der Vorlage, Nummer und Form, unter welchen sie auf den amtlichen Stimmzetteln erscheinen wird, und Begründungen, die die Anhänger und Gegner für oder gegen die Vorlage veröffentlicht haben[193]). Die Kosten für den Druck des Gesetzentwurfs selbst trägt der Staat; für die Begründungen haben die Verfasser die Kosten zu tragen. Ein solcher oder ähnlicher Weg der amtlichen Aufklärung wäre vielleicht auf für den Volksentscheid in Deutschland von Nutzen. Auf diese Weise würde jeder Bürger die Möglichkeit haben, sich ein möglichst genaues Bild zu machen von den Vor- und Nachteilen des Entwurfs. Mit Rücksicht auf die politischen Verhältnisse in Deutschland wird man damit rechnen müssen, daß trotz eines derartigen amtlichen Aufklärungsversuchs eine große Zahl von Bürgern weiterhin einseitig die Angelegenheit von ihrem subjektiven Standpunkt aus betrachtet. Das kann aber kein Bedenken gegen den gemachten Vorschlag auslösen. Außerdem ist ebenso bestimmt zu erwarten, daß eine große Menge von Leuten von der ihr gebotenen Möglichkeit, einen Vorschlag nach allen Richtungen zu überlegen, Gebrauch machen wird. Es ist richtig, daß eine amtliche Aufklärung Kosten verursachen würde; doch ist nicht anzunehmen, daß diese zu hoch sind, um nicht durch die Vorteile des vorgeschlagenen Verfahrens aufgewogen zu werden[194]).

§ 24.

Die Möglichkeit einer Nachprüfung durch den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich gegenüber der Entscheidung des Reichsministers des Innern über den Zulassungsantrag nach § 30 VEG.

Nach § 30 VEG. Satz 2 hat der Reichsminister des Innern über den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zu entscheiden. Eine Beschwerde gegen die Entscheidung ist nicht gegeben. Sie

[193]) Vgl. Curtius S. 43; Bryce, Mod. Demokr. Bd. III S. 96.

[194]) Die im Text gegebenen Anregungen finden sich auch bei Wolff, Neue Preuß. Ztg. Nr. 384 vom 19. August 1926; Bryce, Mod. Demokrat. Bd. III S. 106.

kann nur vom Reichsminister des Innern selbst abgeändert werden[195]). Im Reichstagsausschuß wurde einmal der Antrag gestellt, daß gegen die Zurückweisung des Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens die Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig sein sollte. Er wurde indes mit der Begründung abgelehnt, daß das Verfahren nicht allzusehr belastet werden dürfe und die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit zur Sicherung gegen unrichtige Gesetzesanwendung hinreichend sei[196]). Ist diese Begründung für zutreffend zu halten? Daß die Möglichkeit einer Nachprüfung durch den Staatsgerichtshof eine gewisse Belastung bedeuten würde, ist richtig. Aber das allein dürfte kein Grund sein, der von vornherein zur Ablehnung des Gedankens, daß der Staatsgerichtshof nachprüfende Instanz für die genannten Entschließungen des Reichsinnenministers sein solle, führt. Denn eine solche Nachprüfung bedeutet eine Sicherung für das Recht des Volksentscheids. Erscheint sie erforderlich, dann wäre der Vorschlag zu machen, sie einzuführen, auch wenn eine größere Belastung des Verfahrens die Folge wäre. Zu prüfen ist aber, ob die Einrichtung der Ministerverantwortlichkeit einen derartigen Schutz für die Volksgesetzgebung bedeutet, daß auf eine weitere Sicherung verzichtet werden könnte. Die rechtliche Grundlage der Ministerverantwortlichkeit im Deutschen Reich sind im wesentlichen die Artikel 54 und 59 RV. In Art. 59 ist bestimmt, daß der Reichstag die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anklagen kann, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens hundert Mitgliedern des Reichstags unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit. Daneben haben auch andere Verfassungsbestimmungen, insbesondere die Art. 54 Abs. 2, 33 Abs. 1 und 34 den Zweck, die Ministerverantwortlichkeit zu sichern. Der wesentliche Unterschied zwischen Art. 54 Abs. 2 und Art. 59 ist der, daß es sich im Fall des Art. 59 notwendigerweise um schuldhafte Rechtsverletzungen handelt, während bei der Vertrauensentziehung in Art. 54 Abs. 2 in der Regel nicht behauptete Rechtsverletzungen, sondern politische Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsregierung oder einzelnen ihrer Mitglieder vorliegen[197]). Die

---

[195]) Vgl. dazu Kaisenberg, Volksentscheid und Volksbegehren Anm. 2 zu § 30 VEG.

[196]) Zit. bei Kaisenberg a.a.O.

[197]) Anschütz, Komm. Anm. 1 zu Art. 59.

Frage nach der rechtlichen Natur der Ministerverantwortlichkeit, die in der Wissenschaft verschieden beurteilt worden ist, braucht hier nicht untersucht zu werden[198]). Eine Prüfung der Sicherung der Rechte des Volkes auf Volksbegehren und Volksentscheid im Hinblick auf die Zulassung durch den Reichsminister des Innern führt zu folgenden Ergebnissen: Die Prüfung des Reichsministers des Innern erstreckt sich einerseits auf das Vorliegen der im Gesetz über den Volksentscheid vorgeschriebenen Bedingungen nach Art. 30 VEG., andererseits auf den Gegenstand des Gesetzesvorschlags mit Rücksicht auf die in Art. 73 Abs. 4 gemachten Einschränkungen. Die Frage nach weiteren Bedenken gegen die Zulassungsfähigkeit von Volksbegehren ist bestritten, hier aber nicht weiter nachzuprüfen[199]). Als wesentlich ist festzuhalten, daß es sich bei unrichtiger Entscheidung des Reichsinnenministers über die Zulassung eines Gesetzesvorschlags zum Volksbegehren stets um eine Verletzung der genannten Bestimmungen, also um Rechtsverletzungen handeln muß[200]). Es müssen schuldhafte Rechtsverletzungen vorliegen, wenn eine Anklage vor dem Staatsgerichtshof möglich sein soll. Ein Verschulden, das in absichtlichem oder fahrlässigem Handeln besteht, wird in solchem Falle immer vorliegen, denn in der unberechtigten Zulassung eines nicht zuzulassenden oder unbegründeten Ablehnung eines zuzulassenden Volksbegehrens wird man zum mindesten eine Fahrlässigkeit erblicken können, die auf mangelhafter Beachtung der geltenden Gesetzesbestimmungen beruht[201]). Dann ist immer die Möglichkeit einer Anklage vor dem Staatsgerichtshof gegeben. Ihre Voraussetzungen sind sehr erschwert. Trotzdem ist aber anzunehmen, daß für den Fall ihres Notwendigwerdens sich im Reichstag die in Art. 59 erforderliche Zahl von Abgeordneten findet, deren es zur Durchbringung eines Antrags auf Erhebung der Klage bedarf. Damit wäre gegebenenfalls eine Nachprüfung der Entscheidung über den Zulassungsantrag durch den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich ermöglicht, ohne daß den Antragstellern ein ordentliches Rechtsmittel gegen die Entscheidung zusteht.

---

[198]) Vgl. darüber Finger, A. ö. R. N. F. Bd. 9 S. 291 ff.; Lammers, Gesetz über den Staatsgerichtshof S. 25; Hatschek, Staatsrecht Bd. I S. 683; Eiswaldt, Annalen 1926 S. 302 ff. mit dem dort angegebenen Schrifttum.

[199]) Vgl. zu dieser Frage bes. Schulte, RVBl. Bd. 51 S. 228 ff.

[200]) Zu diesem Begriff s. Finger, a.a.O. S. 298 ff.

[201]) Vgl. zu der Verschuldensfrage die Ausführungen bei Brauer, S. 180 ff.

Praktisch ist das gleiche erreicht. Die Frage, ob daneben auch den Antragstellern selbst die Möglichkeit, ein Rechtsmittel einzulegen, zu geben sei, wird man daher verneinen können. Wenn sie auch nicht in der Lage sind, selbst das Eingreifen des Staatsgerichtshofs zu bewirken, scheint in der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit, deren Folge erfahrungsgemäß eine genaue Ueberwachung der Amtsführung der Minister durch den Reichstag ist, eine genügende Sicherung der Volksgesetzgebungsrechte zu bestehen.

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs ergeht in Form eines Urteils, in dem ausgesprochen wird, ob der Angeklagte schuldhaft eine bestimmte Vorschrift der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes verletzt hat oder von der Anklage freizusprechen ist[202]). Erfolgt Freisprechung, so ist damit gesagt, daß eine Rechtsverletzung nicht vorliegt, und die in ihrer Gesetzmäßigkeit bezweifelte Entscheidung zu Recht besteht. Wird eine schuldhafte Rechtsverletzung festgestellt, dann ist nach allgemeinen Grundsätzen Ungültigkeit der Entscheidung über die Zulassung die Folge.

§ 25.

Empfiehlt sich ein erhöhter verfassungsrechtlicher Schutz der im Volksentscheid zustandegekommenen Beschlüsse?

Nach geltendem Recht stehen ein auf dem gewöhnlichen Weg durch Reichstagsbeschluß und ein im Wege der Volksgesetzgebung zustandegekommenes Gesetz in rechtlicher Beziehung völlig gleich. Insbesondere genießen durch Volksentscheid angenommene Gesetze keinen erhöhten verfassungsrechtlichen Schutz[203]). Sie können jederzeit durch ein neues Gesetz abgeändert oder aufgehoben werden. Einer neuen Volksabstimmung darüber bedarf es nicht. Dabei spielt es keine Rolle, von wem die Initiative zu dem Gesetz ausging. Der Reichstag kann durch einfachen Mehrheitsbeschluß ein Gesetz aufheben, das durch Volksentscheid zustandegekommen ist. Andererseits steht bei Ablehnung eines Volksbegehrens durch Volksentscheid einer Wiederholung des Volksbegehrens nichts im Wege. Allerdings muß in diesem Fall die in § 29 VE.G. vorgeschriebene Frist von einem Jahr eingehalten werden. Es fragt sich, ob diese Regelung als zweckmäßig anzusehen ist. Auf praktische Erfahrungen kann eine

[202]) § 12 des Ges. über den St.G.H. vom 9. Juli 1921.

[203]) Vgl. zu diesen Ausführungen Feßer S. 56.

gegenteilige Ansicht noch nicht gestützt werden, sie fehlen vorläufig überhaupt. Trotzdem ist der Gedanke nicht von der Hand zu weisen, daß ein erhöhter rechtlicher Schutz vielleicht geboten erscheint, und zwar aus folgenden Gründen: Das Verfahren der Volksgesetzgebung ist ein außerordentlicher Weg der Gesetzgebung, der nur in Ausnahmefällen zu beschreiten ist[204]), nämlich dann, wenn zwischen zwei an der ordentlichen Gesetzgebung beteiligten Organen Meinungsverschiedenheiten über einen Gesetzentwurf bestehen. Die für den Beschluß von Gesetzesbestimmungen in Frage kommenden Vorschriften gelten auch für die Aufhebung von Gesetzen. Neben dieser theoretischen Ueberlegung ist gegen den augenblicklichen Rechtszustand noch folgende Erwägung anzuführen: Ein Gesetz kann im Wege des Volksentscheids g e g e n den Willen des Reichstags zustandekommen. Wenn der Reichstag die Möglichkeit hat, ein solches Gesetz durch einfachen Mehrheitsbeschluß wieder aufzuheben, so liegt diese Gefahr sehr nahe. Damit wäre aber der Erfolg des Volksentscheids vereitelt. Trotz des Bestehens einer Wiederholungsmöglichkeit ist die festgestellte Tatsache nicht von der Hand zu weisen. Eine Abhilfe kann nur ein erhöhter verfassungsrechtlicher Schutz der durch Volksentscheid zustandegekommenen Beschlüsse schaffen.

Für die Gestaltung eines solchen Schutzes sind zwei Wege naheliegend: man könnte für die Aufhebung oder Abänderung eines durch Volksentscheid angenommenen Gesetzes im Reichstag eine qualifizierte Mehrheit oder wiederum einen Volksentscheid verlangen. In dem ersten Fall wäre ein Unterschied zu machen zwischen einfachem und verfassungsänderndem Reichsgesetz. Für die Aufhebung eines einfachen Reichsgesetzes wäre vielleicht das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, für die eines verfassungsändernden Gesetzes doppelte Zweidrittelmehrheit, wie sie für ihre Beschließung nötig ist, vorzuschlagen. Durch eine in dieser Richtung sich bewegende Regelung würde die Gefahr einer Aufhebung wohl verringert, aber nicht völlig aufgehoben sein. Denn wenn das Ergebnis des Volksentscheids im Widerspruch zum Beschluß des Reichstags steht, ist auch die Möglichkeit vorhanden, daß unmittelbar nach dem Volksentscheid ein aufhebender Beschluß des Reichstags zustande kommt, der die Wirkungen des Volksentscheids beseitigen würde. Eine solche Aufhebung soll aber gerade vermieden werden. Man könnte einwenden, abgesehen da-

[204]) Vgl. Triepel, A. ö. R. Bd. 39 S. 464 und die oben in § 5 gemachten Ausführungen.

von, daß die genannten qualifizierten Mehrheiten schwerlich zustandekommen würden, sei vor allem sehr wahrscheinlich, daß der Reichstag aus politischen Gründen von einer Wiederaufhebung absehen würde. Das mag in vielen Fällen zutreffen. Die geäußerten grundsätzlichen Bedenken bleiben trotzdem bestehen. Die Möglichkeit der Aufhebung durch den Reichstag ist nicht von der Hand zu weisen. Der sicherste Schutz für solche Gesetze ist eine Bestimmung, die ihre Aenderung oder Aufhebung nur im Wege des Volksentscheids zuläßt. Die Frage, wie sie im einzelnen zu treffen wäre, läßt verschiedene Antworten zu. Schon nach geltendem Recht besteht die Möglichkeit des Volksbegehrens nach Art. 73. Sie steht ohne Aenderung des bisherigen Rechtszustandes einem Zehntel der Stimmberechtigten zu. Auch dem Reichstag wäre die Initiative für die Aufhebung oder Aenderung derartiger Gesetze zuzugestehen. Gesetzesvorlagen werden aus der Mitte des Reichstags eingebracht, ohne daß eine Mindestzahl der Antragsteller vorgeschrieben ist (Art. 69). Von dem Erfordernis des § 49 der Gesch.O. f. d. Reichstag kann in diesem Zusammenhang abgesehen werden. Die dort geforderte Mindestzahl von 15 Abgeordneten ist zu gering, um in dieser Beziehung von Bedeutung sein zu können. Eine gewisse Erschwerung für die Initiative ist im vorliegenden Fall vielleicht angebracht. Es bestünde die Möglichkeit, dafür nach dem Vorbild des Art. 72 eine Beteiligung von einem Drittel des Reichstags, d. h. der im beschlußfähigen Reichstag anwesenden Abgeordneten[205]), zu verlangen. Diese Erschwerung erscheint nicht zu groß. Denn eigentlicher Träger der Staatsgewalt ist das Volk. Eine Initiative aus der Mitte des Reichstags ist aber für die Aufhebung von Gesetzen ebenso gesetzlich vorzusehen wie eine solche des Volkes. Das entspricht den Grundgedanken der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung und dem Kräfteverhältnis zwischen Reichsvolk und Reichstag, wie es im geltenden Verfassungsrecht des Deutschen Reiches festgelegt ist. Die Ausführungen hatten den Zweck, zu zeigen, daß sich beim gegenwärtigen Rechtszustand Schwierigkeiten in dieser Hinsicht ergeben könnten, und daß deshalb die Frage eines erhöhten verfassungsrechtlichen Schutzes der durch Volksentscheid angenommenen Gesetze zu prüfen sein würde. Eine absolut sichere Beurteilung der Zusammenhänge ist wohl kaum möglich. Die dazu erforderlichen praktischen Erfahrungen fehlen noch.

[205]) Vgl. die Ausführungen in § 23 der Arbeit.

§ 26.
Schlußwort.

Die vorausgehenden Betrachtungen haben gezeigt, daß der Volksentscheid im deutschen Staatsleben wichtige Funktionen rechtlicher und tatsächlicher Art zu erfüllen hat. Es muß daher das vornehmste Ziel sein, seine Gestaltung so vollkommen und zweckmäßig wir irgend möglich zu treffen, damit er den ihm zugedachten Aufgaben gerecht werden kann. Die erste Bedingung dafür ist eine Regelung, die rechtlich richtige und möglichst genaue Abstimmungsergebnisse liefert. Sie stellen den Volkswillen dar, der in keiner Weise verfälscht werden darf. Darüber hinaus ist auch darauf Bedacht zu nehmen, daß von den verschiedenen Möglichkeiten einer rechtlich einwandfreien Regelung diejenige den Vorzug genießt, die außerdem noch die meisten praktischen Vorzüge hat. Solche Vorzüge sind z. B. das Erfordernis möglichst geringer Aufwendungen an Arbeit und Kosten. Welche Schwierigkeiten sich in der Praxis ergeben können, ist ausgeführt worden. Bei dem Versuch, sie zu lösen, ergaben sich wiederholt Konflikte zwischen Staatsinteresse und Rechten des Einzelnen. Es war wie auch sonst im Rechtsleben. Das Recht des Individuums mußte zurücktreten vor dem Allgemeininteresse. Teils bedurfte es sogar tiefer Einschnitte in die Freiheit des Individuums. Sie schienen erforderlich um der S a c h e willen. Der Volksentscheid, wenn er einmal Bestandteil unseres Staatsrechts ist, muß eine rechtlich möglichst vollkommene Gestaltung aufweisen, wenn auch auf Kosten des einzelnen Staatsbürgers. Nur so kann er das sein, wozu er bestimmt ist. Es wurde der Versuch gemacht, zu zeigen, wo gegebenenfalls eine Verbesserung anzusetzen, welche Wege sie zu gehen hat, und in welchem Sinne die im Anschluß daran erörterten Zweifelsfragen vielleicht zu lösen wären. Vom Volksentscheid kann das, was Robert von Mohl im Jahre 1862 am Ende seiner Abhandlung über Volksabstimmungen im allgemeinen sagte, in erhöhtem Maße gelten: „Sie[206]) sind kein sicheres, mit Leichtigkeit anwendbares, in zahlreichen Fällen brauchbares Regierungsmittel; nur unter bestimmten Voraussetzungen können sie auch nur als ein verlässiger Beweis der tatsächlichen Volksstimmung angesehen werden“[207]). Die erste und wichtigste dieser Voraussetzungen scheint wohl eine gesetzliche Regelung zu sein, die beim Vorhandensein der im Gesetz be-

[206]) sc. die Volksabstimmungen.
[207]) Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I S. 331.

stimmten Anzahl von Anhängern eines Gesetzentwurfs nicht zu dessen Ablehnung führen kann. Das ist in der Wissenschaft fast allgemein erkannt und im angegebenen Sinne beurteilt worden. Gering sind aber die Anregungen zur Aenderung des gegenwärtigen Rechtszustandes mit dem Ziel der Abstellung solcher Möglichkeiten. Insbesondere vom Volksentscheid kann gesagt werden, was der Schweizer Keller dem Inhalt nach von der Weimarer Reichsverfassung allgemein feststellt, nämlich, daß die Theorie bei ihrer Schaffung allzusehr in den Vordergrund getreten ist, daß sie „hinter dem Schreibtisch" geschaffen wurde[208]). Der gegenwärtige Rechtszustand erscheint auf die Dauer unhaltbar. Die Zeit wird lehren, ob die zur Aenderung berufenen Organe infolge dieser Erkenntnis in Tätigkeit treten werden.

---

[208]) Schweiz. Monatshefte, Jg. 7 (1927/28) S. 490.

Lebenslauf.

Am 21. September 1907 wurde ich in Fritzlar, Bez. Kassel, als Sohn des Vizewachtmeisters Johannes Bickel und dessen Ehefrau Dina, geb. Schoenewald, geboren. Ich besuchte vier Jahre die Bürgerschule in Borken und später das staatliche Friedrichsgymnasium in Kassel. Nach im Jahre 1926 bestandener Reifeprüfung widmete ich mich dem Studium der Rechtswissenschaften. Von den 7 Semestern meines Studiums habe ich 5 Semester in Göttingen und 2 Semester in Marburg zugebracht. Am 17. Mai 1930 legte ich vor dem Juristischen Prüfungsamt beim Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung ab.

Besonderen Dank schulde ich Herrn Ministerialrat a. D. Professor Dr. Dr. G e n z m e r , der mir Anregung und Anleitung zu der vorliegenden Arbeit gegeben hat.